

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE

Théorie Générale - Ministères de la Restauration

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Politiques et Economiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Jeudi 27 Juin 1918, à 4 h. 1/2

par

Jean MAYOUX

DOCTEUR EN MÉDECINE

LICENCIÉ ÈS-SCIENCES

Adjoint au Maire du 18^e Arrondissement

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants { MM. LARNAUDE, Professeur
JACQUELIN, Professeur



PARIS
IMPRIMERIE HENRI RICHARD
3, Rue Milton, 3

—
1918

La Solidarité Ministérielle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.**

LA
SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE

Théorie Générale - Ministères de la Restauration

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Politiques et Economiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Jeudi 27 Juin 1918, à 4 h. 1/2

par

Jean MAYOUX

DOCTEUR EN MÉDECINE

LICENCIÉ ÈS-SCIENCES

Adjoint au Maire du 18^e Arrondissement

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants

{ **MM. LARNAUDE, Professeur**
JACQUELIN, Professeur



PARIS
IMPRIMERIE HENRI RICHARD
3, Rue Milton, 3

1918



AVANT-PROPOS

La solidarité ministérielle, qui se présente en droit constitutionnel comme un caractère de la responsabilité des ministres, peut et doit être étudiée à deux points de vue différents :

Au point de vue historique, on pourra se proposer de suivre le développement de l'idée de la solidarité ministérielle au cours de l'évolution politique de la nation.

Au point de vue théorique, on cherchera à reconnaître les rapports de la solidarité avec la responsabilité sous ses différentes formes; on s'efforcera de fixer l'utilité et la valeur de la solidarité dans la pratique parlementaire; enfin on cherchera les conditions qu'elle impose, d'abord à la constitution des cabinets, ensuite à leurs actes.

Le plan logique d'une telle étude comporterait sans doute un ordre précis, suivant lequel le point de vue historique devrait précéder le point de vue théorique. En effet, l'établissement du régime parlementaire, en Angleterre tout au moins, n'a pas été l'application d'un travail doctrinal élaboré par les légistes. Il s'est développé coutumièrement; il a été le produit de l'action et de la réaction lentes et continues des forces sociales en présence. C'est un système d'alluvions qui s'est accru d'apports répétés au profit du Parlement et aux dépens du pouvoir royal, usé petit à petit et progressivement réduit comme un rocher inlassablement battu par le flot. Le régime parlementaire n'a pu prendre sa physionomie définitive qu'après avoir achevé son œuvre de

destruction, après avoir réalisé tous les gains qu'il lui était possible d'acquérir. C'est à ce moment-là seulement qu'il a pu devenir utile d'en fixer les traits et de le présenter comme un organisme bien équilibré et comme un type définitif de gouvernement. Pourvu à cet instant de tous ses rouages essentiels, il devait alors frapper les yeux des nations qui vivaient encore sous le régime du pouvoir absolu et s'imposer à elles comme un modèle à imiter.

Mais tandis qu'en Angleterre, le système s'était développé d'une façon empirique évoluant au gré des besoins, profitant de toutes les circonstances favorables, éliminant les dispositions qui s'étaient révélées nuisibles et consolidant les précédents utiles, il se présentait maintenant à l'observation des étrangers comme une construction achevée et sous l'aspect d'une théorie définitive. Mais cette construction avait été somme toute, édifiée pour les Anglais, et l'esprit rationaliste et géométrique des Français de 1789 dut s'en accommoder fort mal. Et lorsque, après l'insuccès de l'expérience constitutionnelle de 1791, on dut revenir dans notre pays au modèle anglais, l'adaptation ne pouvait avoir lieu sans heurts et sans difficulté.

Il y a donc lieu d'étudier les progrès de cette adaptation de la France à sa constitution nouvelle, étude qui ne peut présenter tout son intérêt qu'à la condition de prendre pour guide l'ordre historique.

Après avoir suivi cette évolution jusqu'à son terme final, on peut alors se proposer d'étudier *in abstracto* le système définitivement constitué, d'en fixer les caractères juridiques, d'en saisir la physionomie véritable, d'en mettre en relief les avantages, d'en découvrir les points faibles et de prévoir, en rapport avec les forces nouvelles qui se font jour dans le champ de la politique, les phases futures que ce système est appelé à traverser.

Tel était le plan que nous nous étions primitivement tracé. Les difficultés de l'heure présente nous ont forcé de le modifier profondément. Nous avons dû restreindre l'étude historique de la solidarité ministérielle à la période de l'établissement du régime parlementaire en France, c'est-à-dire à la Restauration.

En limitant notre travail à une époque où la pratique du gouvernement parlementaire était encore bien loin d'avoir donné à la solidarité ministérielle tous les traits qu'elle devait revêtir par la suite, nous étions par là même forcé d'introduire une seconde modification à notre plan. Il n'était pas possible, en effet, de trouver dans la période embryonnaire où nous étions réduit à nous cantonner les éléments du tableau définitif que nous nous étions proposé de donner comme conclusion à notre étude. Et d'autre part, il est indispensable de s'appuyer sur l'idée que l'on peut se faire, à l'heure présente, de la solidarité ministérielle pour bien saisir la façon dont elle était comprise sous la Restauration. Nous n'avions donc pas d'autre ressource que de renverser notre plan et de prendre pour point de départ ce qui, dans notre pensée originelle, devait constituer le terme de notre course. La notion de la solidarité ministérielle, telle qu'elle se présente de nos jours, un siècle après être apparue dans notre histoire, ne figure plus ici comme le résultat d'une évolution historique, mais comme simple point de comparaison destiné à mettre en relief les différences profondes qui s'accusent entre la pratique du gouvernement parlementaire à ses débuts et celle à laquelle il est parvenu aujourd'hui, à mesurer le chemin parcouru entre les deux époques et la distance qui les sépare.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLE

PREMIÈRE PARTIE

La Constitution de 1875

CHAPITRE PREMIER

De la solidarité dans la loi constitutionnelle

§ 1. — *L'article 6 de la Constitution*

Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. (L. 25 février 1875, art. 6.)

Notons tout de suite que le terme de *solidarité* est employé dans la langue du Droit constitutionnel en un sens beaucoup plus large que dans celle du Droit civil et du Droit pénal. La solidarité, telle que l'entend l'article 1197 du Code civil est un mode particulier de libération, résultant d'une convention, libre par définition, ou attaché par la loi à certaines obligations. Elle ne porte pas sur la responsabilité qui reste

personnelle, mais elle tend à assurer l'exécution complète de l'obligation : c'est pourquoi chacun des débiteurs est tenu pour le tout, *in solidum*, sauf son recours contre ses codébiteurs. De même, en ce qui concerne l'article 55 du Code pénal : la responsabilité de chacun des co-auteurs ou complices d'un même crime ou d'un même délit est personnelle; sa peine également; la solidarité n'intervient que pour la réparation intégrale du dommage que l'infraction a fait subir à la victime : restitution et dommages-intérêts, à l'ordre public : amendes; ou à l'administration judiciaire : frais. Et chacun des coauteurs ou complices est tenu pour le tout.

En Droit constitutionnel, au contraire, il ne s'agit plus de réparation effective ou intégrale; c'est bien sur la responsabilité des ministres que porte la solidarité et celle-ci est prise ici dans le sens du langage courant, dans le sens que lui donne Littré, « c'est, dit-il, la responsabilité mutuelle qui s'établit entre deux ou plusieurs personnes ». Et cette responsabilité mutuelle entraîne une conséquence inévitable, l'égalité dans la sanction, quelle qu'elle soit.

D'après la lettre du texte constitutionnel, la solidarité ministérielle se présente comme un caractère ajouté par la loi à la responsabilité et en vertu duquel les sanctions résultant des votes parlementaires à l'encontre des actes des ministres atteignent le cabinet tout entier quand ces actes intéressent la politique générale du gouvernement.

Il résulte de cette définition qu'il importe peu, quand il s'agit de politique générale, que le débat engagé mette en cause un seul ministre ou le gouvernement tout entier. De même il importe peu que, dans le cas où un seul ministre serait en cause, le cabinet revendique ou ne revendique pas la solidarité de l'acte incriminé. La solidarité s'impose d'après le texte et d'après l'esprit de la constitution dès que la politique générale du gouvernement est en jeu et le cabi-

net ne saurait y échapper sans voir son autorité morale compromise et ses destinées irrémédiablement atteintes.

Il convient maintenant d'examiner, au moins pour mémoire, en premier lieu à quelle forme de responsabilité peut et soit s'appliquer la solidarité; en second lieu, ce qu'il faut entendre par les termes : responsabilité solidaire devant les Chambres, c'est-à-dire la question de savoir si, pour mettre en jeu la solidarité ministérielle, le concours des deux Chambres est nécessaire ou bien, au contraire, s'il suffit du vote de l'une d'elles, et dans ce cas, si le vote de chacune des Chambres présente la même efficacité; enfin, la question de la responsabilité devant le chef de l'Etat.

§ 2. — *De la solidarité dans les différentes formes de la responsabilité ministérielle*

La responsabilité ministérielle est un produit de l'histoire; une, dans la première période du régime représentatif, elle a pris, au cours de l'évolution de ce régime, des caractères divers qui ont permis à la doctrine de distinguer la responsabilité pénale, la responsabilité politique, la responsabilité civile. La solidarité ministérielle s'applique-t-elle à ces différentes formes de la responsabilité? Ce n'est pas l'avis de M. Esmein qui écrit : « la responsabilité politique est la seule qui puisse être véritablement solidaire; on est responsable pénalement des seuls actes auxquels on a participé et non point de ceux qu'on a simplement approuvés, à plus forte raison de ceux auxquels on est complètement étranger. » (Elém. de Droit constitutionnel, p. 572). Certainement, au sens de la solidarité pénale, telle qu'elle est entendue par la loi et les crimi-

nalistes, les ministres ne sauraient être condamnés solidairement à une peine déterminée, comme des accusés condamnés solidairement aux frais d'un procès ou à des dommages-intérêts vis-à-vis de la partie lésée, mais il s'agit moins ici du procès et de la solution qui lui est donnée par la juridiction compétente que de la mise en accusation, dans les cas où celle-ci résulte d'une délibération de la Chambre des Députés.

Il faut, en effet, distinguer, en ce qui concerne les ministres, deux sortes de responsabilités pénales : 1° celle qui leur incombe en cas d'infraction prévue et punie par le Code pénal ou par les lois pénales spéciales. Remarquons pour les infractions appartenant à cette catégorie, le caractère facultatif de la juridiction accordée par la loi aux ministres. En effet l'article 12, deuxième alinéa, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1870 est ainsi conçu : « les ministres *peuvent* être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. » Mais ils pourraient tout aussi bien être traduits devant les tribunaux de droit commun, sauf la formalité prescrite par l'article 14 de la même loi, qui exige, pendant la durée de la session, que la Chambre dont le ministre fait partie donne l'autorisation de poursuivre. Dans des cas de ce genre, nul doute que la responsabilité ne soit exclusivement personnelle. 2° La responsabilité des actes purement politiques auxquels la Chambre des députés aura attribué le caractère de « crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions » prévus par l'article 12, deuxième alinéa de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Ce sont les cas visés par l'article 41 de l'acte additionnel ainsi conçu : « tout ministre... peut être accusé... pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation » et au sujet desquels Benjamin Constant écrivait : « La responsabilité

ne porte que sur le mauvais usage d'un pouvoir légal. Ainsi une guerre injuste ou une guerre mal dirigée, un traité de paix dont les sacrifices n'auraient pas été commandés impérieusement par les circonstances, de mauvaises opérations de finances, l'introduction de formes défectueuses ou dangereuses dans l'administration de la justice, enfin tout emploi du pouvoir qui, bien qu'autorisé par la loi, serait funeste à la nation ou vexatoire pour les citoyens, sans être exigé par l'intérêt public, tels sont les objets sur lesquels la responsabilité étend son empire » (Cours de politique constitutionnelle, Ed. Laboulaye, t. II, p. 386.) La Chambre des Députés peut très bien, à l'occasion d'une question de politique générale, considérer que la responsabilité pénale des ministres est solidairement engagée. C'est alors le cabinet tout entier qu'elle met en cause. Et dans la pratique, c'est bien ainsi que les choses se passent. Nous n'en voulons pour preuves que le procès des ministres de Charles X, traduits devant la Chambre des Pairs, encore que la Charte (article 56) décide que les ministres « ne pourront être accusés que pour faits de trahison et de concussion. » Il faut citer encore la proposition faite dans la séance du 13 mars 1879 par M. Brisson, rapporteur, au nom de la commission chargée par la Chambre des députés de faire une enquête sur les élections des 14 et 28 octobre 1877, et tendant à la mise en accusation devant le Sénat, « pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions des membres du cabinet du 17 mars 1877, présidé par M. le duc de Broglie et du ministère du 23 novembre 1877, présidé par M. de Rochebouët. »

Et il est facile de saisir ici la différence profonde qui sépare la responsabilité politique de la responsabilité juridique, encore que les actes susceptibles de mettre en jeu l'une et l'autre puissent être les mêmes. C'est bien en vertu de leur responsabilité solidaire que Labbey de Pompières, le 11

juillet 1828, accuse les anciens ministres de trahison envers le peuple qu'ils ont privé de la confiance du Roi, de trahison pour avoir attenté à la constitution du pays et aux droits particuliers des citoyens, de concussion pour avoir perçu des taxes non votées et dissipé les deniers de l'Etat. » C'est bien en vertu de cette même responsabilité solidaire que Eusèbe Salverte, le 6 août 1830, accuse de haute trahison les ministres signataires du rapport au Roi et des ordonnances en date du 25 juillet 1830. Mais dès que la question est portée sur le terrain juridique les choses changent de face. Au général Demarçay et à de Tracy qui s'opposent au vote par division, Persil réplique : « Si vous faisiez partie d'une chambre d'accusation et que vous eussiez à décider sur le sort de sept prévenus, sur plusieurs chefs, que feriez-vous? Auriez-vous la prétention de décider en masse sur leur sort? Les considéreriez-vous comme solidairement responsables? Une telle solution est tout à fait impossible; car je suppose que M. de Polignac soit jugé par moi coupable et que M. de Peyronnet ne me paraisse pas dans la même situation, comment devrai-je faire si je n'ai qu'une boule? Qu'arriverait-il si la Chambre décidait de ne faire qu'un seul scrutin, dans le cas où l'un des ex-ministres dirait qu'il a signé comme contraint et forcé? » Et tandis que la résolution relève les mêmes chefs contre les sept ministres qu'elle traduit devant la Cour des Pairs en vertu de l'article 56 de la Charte de 1814 et des articles 91, 109, 110, 123, 125 C. P., l'arrêt de la Cour prononce séparément contre Polignac qu'il frappe de mort civile et contre chacun des autres accusés. La solidarité juridique paraît en ce qui concerne les frais du procès.

Les choses se fussent certainement passées de la même façon en 1879, si la proposition de mise en accusation des ministres du 17 mai 1877 et du 23 novembre 1877 eût été adoptée, mais la Chambre se borna à voter l'ordre du jour

Rameau (13 mars 1879) qui « livre au jugement de la conscience nationale les desseins et les actes criminels des ex-ministres » dont la responsabilité solidaire est ainsi affirmée devant le pays.

Mais il faut noter que, pour les fautes de cet ordre, en l'absence de loi sur la responsabilité des ministres, on ne sait pas, on ne peut pas prévoir quelle sera la peine appliquée par le Sénat. De même que la détermination par la Chambre des députés des faits punissables est arbitraire, de même que le choix par le Sénat de la peine à appliquer est également arbitraire. Ces faits ne relèvent donc que de la Haute-Cour et c'est l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 qui joue seul, à l'exclusion de l'article 14.

Peut-être conviendrait-il de parler ici de responsabilité politique autant que de responsabilité pénale. Et pour aller jusqu'au bout de notre pensée, peut-être faudrait-il considérer les cas de ce genre comme les cas extrêmes de responsabilité politique, en tant qu'une sanction réelle, prononcée par une juridiction d'ordre politique, est attachée aux faits poursuivis. Quoi qu'il en soit, il ne semble pas douteux que la solidarité ministérielle ne puisse s'appliquer à cet ordre de responsabilité dite pénale.

Responsabilité civile. — La responsabilité civile ou pécuniaire des ministres peut être mise en jeu soit par l'Etat, soit par les particuliers. Strictement personnelle au ministre ordonnateur dans l'un et dans l'autre cas, elle pourrait cependant entraîner la responsabilité politique et par suite la solidarité ministérielle, dans le cas, par exemple, où une question de politique générale se grefferait sur le fait individuel. La dépense irrégulière qu'il s'agirait de recouvrer a pu être non seulement approuvée, mais même conseillée ou imposée au ministre ordonnateur par le cabinet, en vue de

permettre l'exécution d'une mesure intéressant la politique générale, présentant un caractère d'urgence qui n'eût point permis d'attendre le vote du Parlement ou exigeant, aux yeux des ministres, le secret absolu. Dans un cas de ce genre, la responsabilité civile se limiterait au ministre ordonnateur, peut-être même au ministre des Finances, mais la responsabilité politique s'étendrait au cabinet tout entier.

Responsabilité politique. — La responsabilité politique, disent les auteurs, est celle qui a pour unique sanction la perte du pouvoir. Cependant nous avons vu qu'il est difficile de refuser le caractère politique à la responsabilité encourue par les ministres en raison des actes, non prévus par la loi, que la Chambre des députés considérerait comme étant de nature à être déférés à la Haute-Cour. Sans insister davantage sur les vrais caractères de la responsabilité politique, nous pouvons admettre que c'est bien à cette forme de responsabilité que s'applique la solidarité dont parle l'article 6. Dire en effet que les ministres sont solidairement responsables de la politique générale du gouvernement, c'est limiter aussi nettement que peut le faire un texte constitutionnel la solidarité à la responsabilité politique.

§ 3. — *De la responsabilité solidaire devant les Chambres.*

Le Sénat et la Chambre des députés ont des droits égaux en matière de contrôle à l'égard des actes du gouvernement. Les deux Chambres ont le droit d'interpellation, toutes deux ont le droit d'initiative, toutes deux ont le droit d'accorder ou de refuser des crédits; toutes deux ont la faculté d'émettre un vote de confiance ou de défiance vis-à-vis du ministère. S'ensuit-il que lorsque celui-ci est mis en minorité devant

l'une ou l'autre des deux Chambres, il doit dans les deux cas se retirer? Cette question, particulièrement épineuse, a donné lieu dans la doctrine aussi bien que dans la pratique, à des différences d'interprétation qu'il suffira de résumer brièvement ici. A maintes reprises, la Chambre Haute a pu invoquer la lettre de l'article 6 pour renverser le cabinet et il s'est trouvé parmi les juristes aussi bien que parmi les hommes politiques de nombreux esprits pour justifier une telle prétention, alors que d'autres, non moins nombreux, la condamnaient absolument.

M. Esmein reconnaît que le Sénat a le pouvoir, sinon par un vote de défiance, tout au moins par le refus des crédits, de défaire un ministère, mais nie qu'il en ait le droit. Il s'appuie sur la tradition anglaise qui ne donne ce droit qu'aux Communes, sur la règle d'après laquelle, en France, le vote contraire de la Chambre des Pairs n'obligeait pas le ministère à se retirer. Enfin la constitution de 1875 n'a point voulu, selon lui, subordonner la Chambre des députés au Sénat, et c'est à ce résultat qu'on arriverait si le Sénat, indissoluble, pouvait renvoyer un ministère investi de la confiance de la Chambre des députés.

M. de Lapradelle trouve également dans l'indissolubilité du Sénat un argument suffisant pour lui refuser le droit de renverser le cabinet. C'est l'opposition des deux Chambres qui est nécessaire, suivant cet auteur, pour déterminer la retraite du ministère. « Si le ministère, dit-il, a la confiance de la Chambre, non celle du Sénat, il n'est pas tenu de se retirer, car il n'a contre lui qu'une Chambre. A-t-il perdu la confiance de la Chambre des députés et garde-t-il celle du Sénat? Il n'est pas tenu de se retirer. Pour qu'il y soit contraint, il faut, en effet, ou que le Président lui refuse également sa confiance (alors, cas habituel, il se retire en fait devant la Chambre, en droit devant le Président) ou que le

Président lui gardant sa confiance (ce qu'il doit juridiquement exprimer par une proposition de dissolution de la Chambre), le Sénat la rejette (alors le ministère se retire devant la double opposition de la Chambre et du Sénat) ou que le cabinet, doutant du Sénat, s'abstienne d'accepter du Président un décret de dissolution (alors le ministère avoue ne pas avoir la confiance du Sénat). Quand donc le cabinet, d'ailleurs investi de la confiance présidentielle, se retire devant la Chambre des députés, en apparence, il cède devant une Chambre, en réalité, il bat en retraite devant les deux. » (Cours de droit constitutionnel, p. 361). Théorie ingénieuse, mais bien compliquée, à laquelle n'ont certainement point pensé les Constituants de 1875. Et il ne semble pas douteux, d'autre part, que ces derniers, quoi qu'en ait pensé M. Esmein, dans leur méfiance à l'égard du suffrage universel, n'aient songé à donner au Sénat la haute main sur la Chambre des députés.

M. Duguit, au contraire, s'en tient au texte même de l'article 6 et considère les ministres comme politiquement responsables devant l'une et l'autre Chambre. Et il trouve sur le terrain des faits une position solide, lorsqu'il montre, d'une part, qu'à plusieurs reprises, le Sénat a pu, sans violer la Constitution, renverser des ministères, et, d'autre part, que les ministères eux-mêmes ont reconnu le droit du Sénat en posant devant lui la question de confiance et en se retirant devant un vote hostile de la haute assemblée. Quand un ministère, dit-il, approuvé par la Chambre, est désapprouvé par le Sénat, il doit s'en aller, sinon le Président de la République est obligé constitutionnellement de lui demander sa démission. Si le nouveau cabinet obtient la confiance des deux Chambres, le conflit est apaisé. Si les nouveaux ministres acceptés par le Sénat sont désavoués par la Chambre, la dissolution s'impose. Le corps électoral est le juge sou-

verain et départagera les deux assemblées. Si la majorité nouvelle est d'accord avec le Sénat, plus de difficulté. Sinon le Sénat n'a qu'à s'incliner et à accepter le ministère. — Fort bien, le Sénat acceptera le ministère, comme le veut M. Duguit, mais comment pourra-t-il accepter la situation qui lui est faite à lui-même? D'une part, il ne peut être dissous et, d'autre part il a perdu toute autorité et se trouve dans une position inférieure vis-à-vis de la Chambre des députés, ce que certainement n'a pas voulu la Constitution. Faudra-t-il, pour en sortir, que les sénateurs donnent leur démission en masse? M. Duguit reconnaît que la Constitution a eu tort de rendre le Sénat indissoluble. Sans doute, mais il l'est, et, tant qu'il le sera, nous serons bien forcé de considérer qu'il y a, dans l'organisation des Pouvoirs publics, un défaut analogue, quoique bien moins grave en raison de la dualité des Chambres, à celui qui viciait la constitution de 1848, lorsqu'elle refusait au président de la République le droit de dissoudre l'Assemblée législative.

Peut-être aurait-on pu attendre de la coutume la solution de cette difficulté si elle avait manifesté une tendance plus nette à se fixer dans le sens du droit exclusif de la Chambre, mais rien de tel ne s'est produit. Il semble bien qu'il y ait là un point susceptible de donner lieu à une revision de la loi constitutionnelle et qu'il appartienne au Congrès de dire le dernier mot sur la question.

Nous admettons donc provisoirement que les ministres sont responsables devant chacune des deux Chambres.

§ 4. — *De la responsabilité solidaire devant le chef de l'Etat*

L'article 6 ne dit rien de plus. Mais quelques auteurs, se basant sur l'article 3, alinéa 4 de la loi du 25 février 1875, d'après lequel le Président nomme à tous les emplois civils et

militaires, enseignent que le ministère est responsable devant le Président.

Nous avons vu plus haut que M. de Lapradelle considère que, le gouvernement ayant en face de lui trois pouvoirs distincts, le Président de la République, le Sénat et la Chambre des députés, il faut le concours de deux de ces pouvoirs pour entraîner la chute du ministère. Et il affirme (p. 357) la responsabilité de celui-ci devant le Président. C'est créer un privilège en faveur du Président. Car l'article 3 qui lui confère, par l'alinéa 4, le droit de nommer les ministres, lui donne implicitement le droit de les révoquer, de telle sorte que le ministère aurait à se retirer non seulement en vertu de l'exercice de la prérogative présidentielle, mais aussi devant le concours du président avec l'une des deux Chambres.

On sait comment, dans la pratique, s'exerce le droit présidentiel de révoquer les ministres. Il leur demande courtoisement leur démission. Mais est-ce en vertu d'une responsabilité effective des ministres devant lui. Nous pensons plutôt que c'est en vertu du paragraphe 2 de l'article 3 qui charge le Président d'assurer l'exécution des lois, et, pourrions-nous ajouter, de la coutume constitutionnelle. A ce titre, il a le droit, comme nous le dit M. Duguit, de demander leur démission aux ministres, si, par exemple, ils se sont soustraits à leur responsabilité devant les Chambres et ont prétendu garder le pouvoir après un vote hostile de l'une d'elles. Mais ce droit, il ne le détient qu'en sa qualité de gardien de la Constitution : c'est à proprement parler, un pouvoir d'exécution qui n'implique à aucun titre la responsabilité solidaire ou personnelle des ministres devant lui.

Qu'arriverait-il, d'ailleurs, si, par une hypothèse invraisemblable, les ministres refusaient de déférer à l'invitation de se retirer qui leur serait faite par le Président? Comment celui-ci pourrait-il constituer un nouveau cabinet, s'il ne

trouve aucun ministre pour contresigner la nomination du nouveau président du Conseil? Il n'aurait même pas le moyen de faire connaître constitutionnellement une situation aussi paradoxale au Parlement par un message, puisque seul, le message de démission est soustrait à l'obligation du contre-seing ministériel.

La Constitution donne bien au Président le droit de nommer les ministres, mais, politiquement, il n'est pas libre de les choisir à son gré et en raison de la confiance qu'ils lui inspirent. Il est, d'après une tradition constante, qui est de l'essence même du régime parlementaire, obligé de les prendre dans la majorité et, bien souvent, aussi bien en France qu'en Angleterre, de nos jours comme dans le passé, le chef de l'Etat s'est vu contraint d'appeler au pouvoir des personnages qui n'avaient ni sa sympathie, ni sa confiance. Les ministres qui, à l'aurore du régime parlementaire, ont pu se dire et se croire les hommes du roi, ne peuvent plus être aujourd'hui que les hommes du Parlement, ou, pour mieux dire, les hommes de la nation.

En réalité, le principe de la responsabilité des ministres devant le chef du pouvoir exécutif est exclusif du régime parlementaire, car il fait des ministres de simples fonctionnaires révocables au gré du monarque, ou, comme en Amérique, au gré du président, sauf le consentement du Sénat des Etats-Unis. C'est dans ce sens qu'après avoir posé la responsabilité du chef de l'Etat, le préambule de la Constitution du 19 janvier 1852 s'exprime dans les termes suivants : « Il faut que l'action du chef de l'Etat soit libre et sans entrave. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'Etat, expression d'une politique émanée des Chambres et par là

même exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite. » C'est la négation nette et précise du régime parlementaire.

§ 5. — *De la responsabilité personnelle des ministres*

D'après l'article 6 de la Constitution, les ministres sont individuellement responsables de leurs actes personnels. De quelle forme de responsabilité s'agit-il ici? De la responsabilité politique, répond-on généralement. M. Duguit en donne pour raison que les ministres étant responsables devant les Chambres, on ne peut pas dire qu'ils sont pénalement et civilement responsables devant les Chambres, puisque la condamnation pénale ne peut être prononcée que par le Sénat et que la condamnation civile ne peut certainement être prononcée ni par l'une ni par l'autre. Ce raisonnement nous paraît inexact. Dire que les ministres sont responsables devant les Chambres, cela ne signifie point que les Chambres doivent être juges du fond; il suffit qu'elles soient juges de la responsabilité, et c'est bien ce qui a lieu puisque, en matière civile, ce sont elles qui demandent au gouvernement de poursuivre l'action en indemnité ou en recouvrement, et qu'en matière pénale, c'est la Chambre qui défère le ministre au Sénat, qui dans ce cas, devient même juge du fond.

Une raison meilleure serait certainement que, si la responsabilité de l'article 6 est politique pour les ministres, considérés solidairement, il n'y a pas lieu de penser qu'il s'agisse d'une autre forme de responsabilité quand il s'agit de cas individuels. C'est d'ailleurs ce que reconnaît M. Duguit un peu plus loin. Mais la question est justement de savoir si la responsabilité de l'article 6 est exclusivement politique. Cela nous paraît peu probable. C'est ainsi qu'au sujet de l'action en

indemnité proposée contre M. Caillaux dans l'affaire de l'installation de la Cour des Comptes, M. Humbert, ministre de la Justice, pouvait dire, le 4 mars 1882 : « Dans l'article 6 de la loi constitutionnelle, il ne s'agit que d'une responsabilité politique qui a pour sanction un ordre du jour et quelquefois le renversement des ministres... Néanmoins, il est incontestable que, quand un ministre a commis une erreur ou une faute grave dans l'accomplissement de son mandat il doit être déclaré responsable en vertu des principes du droit commun et du droit civil ». Responsable en vertu de quoi, sinon de l'article 6 ? La responsabilité pénale pourrait avoir pour base l'article 12, alinéa 2 de la loi du 16 juillet 1875, mais la responsabilité civile ne peut avoir d'autre fondement que notre article 6. C'est donc déclarer que l'article 6 vise les trois formes de la responsabilité et que si, en ce qui concerne les ministres pris solidairement, la responsabilité politique seule peut jouer, c'est pour des raisons que nous connaissons déjà, à savoir une impossibilité de droit à ce que, en matière civile comme en matière pénale, un individu puisse être déclaré responsable d'autre chose que de son propre fait. Nous admettrons donc que la responsabilité personnelle peut être civile ou pénale, aussi bien que politique.

CHAPITRE II.

De la solidarité ministérielle dans la pratique parlementaire

§ 1. — Double caractère de la solidarité ministérielle

Précisé par les observations qui précèdent, l'article 6 de la loi du 25 février 1875 nous présente donc la solidarité ministérielle comme un simple caractère de la responsabilité gouvernementale. Mais ce caractère pourra être envisagé à deux points de vue.

En premier lieu, au moment des débats parlementaires, lorsque le ministre sollicite des crédits, ou lorsqu'il soutient un projet de loi, ou bien encore lorsque, interpellé, il rend compte de sa conduite devant la Chambre des députés ou le Sénat, la solidarité ministérielle apparaît bien comme une manière d'être constitutionnellement attachée à la sanction résultant du vote qui va être émis. Comme telle, elle va donner lieu à l'étude des cas divers dans lesquels cette solidarité va être appelée à jouer, c'est-à-dire des cas engageant la politique générale du Gouvernement. Etude dès à présent aussi complète que peut le permettre la matière mouvante de la politique parlementaire et dont il suffira de résumer les grandes lignes et les effets.

En second lieu, si au lieu de considérer le cabinet dans le cadre parlementaire, on l'examine dans sa vie propre, dans la sphère gouvernementale, les choses se présentent sous un double aspect. D'une part, des ministres dont chacun est, le

plus ordinairement, le chef d'un département administratif des services duquel il est responsable, au point de vue politique comme au point de vue technique. D'autre part, un cabinet dans lequel ces ministres élaborent en commun la politique générale et fixent les principes directeurs, le plan d'ensemble que chacun d'eux devra appliquer dans l'administration de son département.

Méthode d'action et plan gouvernemental doivent donc être dominés par l'idée de la responsabilité solidaire. C'est cette idée de la solidarité qui devra présider à la constitution du ministère, qui devra inspirer les démarches et tous les actes de celui-ci, qui devra guider son attitude devant les Chambres, qui lui dictera sa conduite en face du vote de celles-ci.

Au premier point de vue correspond la solidarité dans la responsabilité, ou solidarité *externe* qui n'entre en jeu que dans les rapports entre la Chambre et le Gouvernement, solidarité que l'on pourrait encore qualifier de *passive*, en ce sens que c'est elle qui supporte le poids des sanctions parlementaires, qui en reçoit l'application et leur donne la forme extérieure.

Au second point de vue correspond la solidarité *interne*, puisque c'est dans la conscience même du ministre qu'elle se manifeste, ou solidarité *morale*, puisque ce qu'elle crée entre les membres du cabinet, ce ne sont pas des rapports juridiques, mais des rapports moraux, ou enfin solidarité *active*, puisque c'est elle qui règle l'action des ministres et les fait agir suivant le plan concerté. En s'engageant à suivre une ligne politique commune, les ministres contractent entre eux un lien qui, pour n'être pas du domaine du Droit constitutionnel, n'en a pas moins une importance de tout premier ordre, parce que c'est ce lien qui crée l'unité morale du cabinet, unité de pensée et d'inspiration, ressort indispensable de l'unité d'action et de toute politique cohérente.

§ 2. — *Des causes qui mettent en jeu la solidarité ministérielle*

Tous les actes des ministres sont soumis au contrôle constant du Parlement qui peut, à chaque instant, leur en demander compte et manifester par son vote s'il est ou s'il n'est pas d'accord avec eux, s'il approuve ou s'il n'approuve pas ou encore s'il blâme leur conduite, s'il a ou s'il n'a pas confiance en eux. C'est l'ensemble des rapports de cet ordre entre le Parlement et les ministres qui crée pour ces derniers ce qu'on a appelé leur responsabilité politique. D'après l'opinion unanime des contemporains, cette responsabilité politique a pour sanction unique la perte du pouvoir, et elle est solidaire, c'est-à-dire qu'elle atteint le cabinet tout entier, dont elle provoque immédiatement la retraite quand le ministère a été mis en minorité sur une question intéressant la politique générale. A une condition toutefois, c'est que le cabinet juge que sa politique ou ses destinées sont compromises par le vote qui a été émis. D'où une double question. Quand peut-on dire justement qu'il s'agit de politique générale? Et, d'autre part, quelles sont les conditions dans lesquelles le ministère juge que sa retraite est nécessaire?

On peut se proposer de rechercher quels sont les actes ministériels qui engagent la politique générale. Disons tout de suite qu'il n'est pas indispensable que le débat ait été institué à l'encontre du ministère tout entier. Il peut ne viser qu'un seul ministre et aboutir en fin de compte à la chute du cabinet, soit que le ministre directement responsable ait été seul mis en cause, soit que, au contraire, en le mettant en cause, on se soit proposé d'atteindre le Gouvernement tout entier. En se retirant dans un cas de ce genre, le ministre fait une manifestation de solidarité, bien plutôt qu'il n'affirme qu'il s'agissait d'une question de politique générale.

Parmi les actes résultant d'une délibération du Conseil des ministres, qui, par conséquent, paraissent engager la politique générale, il en est à propos desquels la solidarité ministérielle a bien peu de chances de se trouver en jeu. Ce sont en particulier les décrets pour lesquels cette délibération est exigée soit par la constitution soit par la loi. Un décret nommant ou révoquant un conseiller d'Etat en service ordinaire, un décret instituant le Sénat en Haute-Cour de justice et intervenant, par conséquent, à la suite d'une délibération de la Chambre des députés ne pourraient que bien difficilement susciter un vote de défiance de la part de cette Chambre. Une telle éventualité serait moins exceptionnelle dans le cas où l'intervention du Conseil des ministres est exigée par la loi, s'il s'agit par exemple d'un décret dissolvant un Conseil municipal.

En dehors de ces cas légaux, il est difficile de dire si un acte ministériel sera considéré comme engageant la politique générale parce qu'il a été délibéré en Conseil des ministres ou si, au contraire, il a été délibéré en Conseil parce qu'il intéresse la politique générale. Cela dépend des circonstances et de l'usage. D'après une pratique qui tend à prévaloir, le Parlement laisse au ministère le soin de juger lui-même la question en posant ou en ne posant pas la question de confiance. Poser la question de confiance, c'est pour le ministère, faire une manifestation de solidarité; c'est même le seul moyen pour lui d'affirmer qu'il entend prendre solidairement la responsabilité des actes soumis actuellement au vote du Parlement; c'est aussi mettre le Parlement en demeure de déclarer s'il entend prendre la responsabilité de la retraite collective des ministres. Mais cette pratique n'est pas sans inconvénient. D'une part, elle s'éloigne des termes de la loi constitutionnelle qui semble faire des actes de politique générale une catégorie bien dé-

terminée, bien loin de les soumettre au jugement variable des ministres. D'autre part, ainsi que le fait très justement remarquer M. Duguît, en posant constamment la question de confiance, le ministère peut porter atteinte à la liberté des Chambres, tandis qu'en ne la posant pas, il peut trouver un moyen commode de rester au pouvoir à la faveur d'une équivoque.

Il n'est pas un acte ministériel, en dehors peut-être de ceux que nous avons signalés plus haut, qui ne puisse susciter, en raison du contrôle permanent des Chambres, un débat comportant comme sanction la solidarité ministérielle. On ne peut songer à donner une liste même approximative de ces actes. Qu'on prenne pour base d'une telle classification les départements ministériels ou le caractère de l'acte incriminé, qui peut être d'ordre législatif ou d'ordre administratif, le résultat que l'on obtiendra manquera toujours d'intérêt, parce que, ce qui importe ici, ce n'est pas l'importance ou la nature de l'acte, mais c'est le degré de solidité dont jouit le Gouvernement, c'est la façon dont est constituée la majorité grâce à laquelle il est arrivé au pouvoir et s'y est soutenu jusqu'à l'heure du débat.

En matière législative, le refus d'un projet de loi et même le vote d'un amendement non accepté par le ministère; à l'inverse le vote d'une proposition de loi à laquelle il s'est déclaré hostile ou le refus d'un amendement auquel il s'est rallié pourront entraîner la retraite du cabinet. En matière administrative, il n'est pas de petit fait, si insignifiant qu'il puisse paraître, telle nomination, telle révocation de fonctionnaire, telle dissolution de conseil municipal, qui ne puisse, à l'occasion, susciter un débat au cours duquel la politique générale pourra être mise en jeu et la solidarité ministérielle engagée.

Il y a même des cas dans lesquels le cabinet, prévoyant

qu'il n'obtiendra pas la majorité dans la Chambre populaire, est amené à se retirer avant d'en avoir fait l'expérience. A la suite d'élections générales qui ont amené une nouvelle majorité différente de l'ancienne, ou qui, après une dissolution, ont ramené l'ancienne majorité, le ministère, s'il est animé de l'esprit constitutionnel, n'attendra pas, pour se retirer, le contact avec la nouvelle Chambre et donnera sa démission.

On a vu, dans certaines circonstances, le cabinet, bien que jouissant encore de la majorité parlementaire, mais prévoyant un désaccord futur sur une question de nature à compromettre l'avenir et les destinées politiques de ses membres, choisir en quelque sorte son terrain à propos d'une question d'importance secondaire. Il créera alors un incident sur un point au sujet duquel il sait dans quel sens la majorité est appelée à se prononcer, prendra une position délibérément opposée et posera la question de cabinet qui se résoudra nécessairement contre lui.

L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 dispose : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre. » Texte général qui ouvre un champ nouveau, plus restreint toutefois que les précédents, à la solidarité ministérielle. Ceux-ci vont être responsables, en vertu de cet article, non seulement des décrets rentrant dans la prérogative constitutionnelle du Président, mais aussi des actes qu'ils auront négligé de lui faire accomplir, et cette responsabilité sera solidaire, si l'omission intéresse la politique générale. Tel serait l'oubli de la promulgation d'une loi présentant ce dernier caractère ou celui du décret de convocation des Chambres.

§ 3. — *Origine de la solidarité ministérielle.*

Il convient maintenant de rechercher comment et pourquoi la responsabilité politique des ministres a pu prendre le caractère de la solidarité, caractère considéré depuis longtemps comme essentiel au fonctionnement normal du régime parlementaire, mais qui n'est apparu que récemment dans la lettre de la constitution. La responsabilité politique, on le sait, a succédé en Angleterre à la responsabilité pénale. L'idée est la même : elle dérive du principe fondamental du contrôle, nettement défini par Montesquieu au chapitre 6 du livre XI de l'Esprit des lois (de la constitution de l'Angleterre) : « Mais si, dans un Etat libre, dit-il, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutrice, elle a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées. » C'est un axiome de droit constitutionnel, en Angleterre, que les ministres doivent constamment compte « de la justice, de l'honnêteté, de l'utilité de leur administration », mais alors qu'aux siècles passés, ils encouraient pour leurs faits politiques, les sanctions pénales le plus rigoureuses, résultant soit de la procédure d'*impeachment*, soit de l'*act d'attainder*, sanctions qui pouvaient aller jusqu'à la confiscation des biens, à la perte de la vie ou de la liberté, l'adoucissement des mœurs et surtout le progrès des institutions parlementaires, grâce auquel la représentation nationale acquerrait une situation chaque jour plus puissante, pouvaient dispenser le Parlement de recourir à des moyens aussi énergiques et, à la responsabilité légale qui exposait les ministres aux sanctions pénales, put se substituer la responsabilité devant l'opinion, ou responsabilité politique, qui ne les exposait plus qu'à la perte du pouvoir et de l'estime publique.

Mais la responsabilité légale ne pouvait atteindre que le ministre fautif ou criminel; seul, il pouvait supporter les conséquences pénales de son acte. L'adoucissement de la sanction a permis d'en étendre l'application aux actes collectifs du ministère tout entier. Extension raisonnable puisque, dans le régime de cabinet, les mesures de politique générale sont prises ou sont censées l'avoir été à la suite d'une délibération collective; extension profitable, puisque, en entraînant le départ du ministère tout entier, elle extirpe radicalement toute possibilité de maintenir la politique condamnée. « Comme la perte du pouvoir est la seule pénalité que les ministres encourent pour leurs fautes politiques, il est possible d'admettre que l'acte du cabinet est l'acte de tous les membres du cabinet et de chacun d'entre eux. » (Anson, *Law and Custom*, II p. 112). Déjà, en 1742, sir Robert Walpole, rendu responsable des échecs subis par la marine anglaise dans la guerre contre l'Espagne, et supportant d'ailleurs le poids d'une longue série de fautes et de fraudes, dut quitter le pouvoir devant la haine publique et l'hostilité de la Chambre des Communes. Mais ce n'est qu'en 1782 que la solidarité ministérielle entre en jeu pour la première fois, pendant la guerre de l'Indépendance des États-Unis. La Chambre des Communes, mécontente de la façon dont la guerre était conduite et hostile à sa continuation, est saisie de deux motions de blâme et de défiance à l'encontre du premier ministre, lord North. Sans attendre la conclusion du débat, lord North se retire avec tous les ministres.

Chez les Anglais, l'esprit public est habile à saisir dans un acte donné ce qui peut être avantageux ou défavorable à l'intérêt général, à éliminer les dispositions dangereuses et à développer les précédents utiles; c'est ainsi que de la Grande Charte de 1215, qui n'était en somme qu'une capitu-

lation imposée au roi par ses vassaux révoltés, il a fait la base de son action pour la conquête de ses droits civils et politiques; c'est encore ainsi que dans l'*act of settlement* de 1701, figurait, par suite de la même erreur que commirent plus tard en France les constituants de 1791, une clause excluant les ministres du Parlement. On prétendait par là se garantir d'une manière efficace contre l'influence qu'ils pourraient exercer sur les délibérations des Chambres, mais on ne tarda pas à reconnaître les désavantages d'une telle disposition et la clause fut bientôt rapportée.

La façon dont s'établit la solidarité ministérielle est une illustration nouvelle de cette habileté. En se retirant collectivement, les ministres considéraient qu'ils allaient donner un nouvel élément de force à l'organisme ministériel. Ils comptaient ainsi placer le Parlement devant la responsabilité d'une retraite collective. Et les cabinets ne font pas autre chose, depuis, en posant la question de confiance. Mais cette pratique ne devait pas tarder en retour à être considérée par les Chambres comme une obligation pour le ministère de se retirer tout entier devant leur vote. La solidarité ministérielle était donc dès ce moment et est restée depuis une arme à double tranchant.

La responsabilité solidaire des ministres est donc un produit de l'expérience. Née de la pratique parlementaire et développée coutumièrement en Angleterre, elle est recueillie par les écrivains politiques du continent et de la France en particulier, mais ces derniers n'ont pas saisi avec assez d'exactitude la distinction entre les diverses formes de responsabilité et leurs rapports avec la solidarité. Un long temps sera encore nécessaire avant que la notion de responsabilité solidaire pénètre dans le droit public des Français. Cependant, l'acte constitutionnel du 27 avril 1791 était entré dans cette voie. Par son article 29, il décide que « le corps législatif

peut déclarer que les ministres ont perdu la confiance de la nation » mais, pour grave que fût cette déclaration, ce n'est pas la responsabilité solidaire des ministres qu'elle pouvait entraîner, parce que les ministres sont choisis hors des Chambres et n'y ont pas accès. D'ailleurs cette disposition ne fût pas reproduite dans la constitution du 3 septembre 1791; on jugea qu'elle était sans valeur, puisque, malgré la déclaration, le roi pouvait conserver ses ministres. La solidarité réapparaît dans un texte qui resta, lui aussi, sans application : la déclaration des droits votée par la Chambre des Représentants le 5 juillet 1815, dont l'article 5 est ainsi conçu : « L'action du pouvoir exécutif ne s'exerce que par des ministres, tous responsables solidairement pour les déterminations prises en commun, chacun en particulier, pour les actes particuliers de son département. » Puis, elle rentre dans le domaine de la doctrine, d'où elle ne s'échappe que soixante ans plus tard, pour prendre place dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Absente des textes, elle s'impose cependant d'elle-même dans la pratique, bien qu'elle ne présente pas toujours son caractère essentiel, qui est d'être liée à la responsabilité devant les Chambres; la retraite collective des ministres est plus souvent déterminée par l'impossibilité matérielle de conserver le pouvoir que par la reconnaissance du droit de contrôle du Parlement. C'est ainsi, comme nous le verrons plus tard, que Talleyrand et ses collègues se retirent en 1815 après avoir fait une démarche collective auprès du roi pour obtenir son appui et après avoir essuyé le refus de Louis XVIII; qu'en 1821, il a fallu quatre échecs retentissants devant les Chambres pour décider la ministère Richelieu à la retraite. La démission collective du ministère Polignac n'est due qu'à la pression des événements de juillet 1830. Le cabinet de M. Thiers se retire en 1836, en raison de son désac-

cord avec le roi au sujet des affaires d'Espagne. Mais c'est bien le vote hostile de la Chambre des députés qui précipite le cabinet de Villèle en 1828, le cabinet Guizot-Thiers en février 1836, le cabinet Molé en avril 1837 et le ministère Soult en février 1840.

§ 4. — *Fondement de la solidarité ministérielle.*

Nous savons que la responsabilité ministérielle est la conséquence du droit de contrôle qui appartient au Parlement à l'égard des actes des ministres. Mais, pourquoi, lorsqu'il s'agit de la politique générale du gouvernement, la responsabilité prend-elle le caractère de la solidarité? Quelle est la source, le fondement de la solidarité ministérielle? Il ne suffit pas de dire que la politique générale du gouvernement étant le résultat de délibérations communes, il est naturel que les ministres se retirent en bloc, lorsque cette politique générale a été mise en échec devant le Parlement. Car il faudrait expliquer pourquoi, malgré cet échec, il est arrivé si fréquemment, par exemple, sous la Restauration et sous la monarchie de Juillet, que le ministère ait pu conserver le pouvoir souvent pendant une période fort longue. Sans doute, l'hostilité des Chambres viendra toujours à bout, tôt ou tard, de l'obstination du gouvernement. Celui-ci sera forcé de se retirer un jour ou l'autre, soit qu'on lui refuse les crédits, soit que, privé de l'appui du Parlement, il lui soit impossible à la fin de surmonter les obstacles qui s'accumulent devant lui. Mais c'est là une question de fait, ce n'est pas une question de droit. Comment donc pourrions-nous fonder en droit l'obligation pour le cabinet de se retirer lorsqu'il est mis en minorité?

Il faut se défier des analogies qu'on pourrait être tenté d'établir entre le droit civil et le droit public. Le droit civil,

par sa rigidité se prête à des analyses que ne comporte pas le droit politique. Celui-ci, plus mouvant et essentiellement coutumier, se modifie au gré des forces en présence, de telle sorte qu'il est beaucoup plus difficile de le fixer juridiquement. Il ne serait pas impossible cependant de reconnaître que la responsabilité politique des ministres est d'autant plus étroite qu'elle est plus pénétrée par l'idée d'un mandat conféré au gouvernement par la majorité parlementaire. Cette idée apparaît certes plus nettement en Angleterre qu'en France; ici l'émiettement des partis laisse à la prérogative présidentielle une marge plus grande; leur forte organisation dans le pays voisin est de nature à imposer à la couronne le choix du *leader* du parti vainqueur. Toutefois, même chez nous, il résulte bien de la consultation préalable, à l'ouverture de la crise ministérielle, des personnages politiques les plus en vue, qu'aucun d'eux ne se risquerait d'assumer les responsabilités du pouvoir s'il ne présumait obtenir l'assentiment de la majorité. Sans doute on pourrait objecter que ce sont les propres affaires du mandant que le mandataire est appelé à gérer et qu'ici, ce ne sont plus les affaires de la majorité, mais celles du pays, qui sont confiées au ministre. Cependant la Chambre des députés est constituée par les représentants du pays qui n'a pas d'autre moyen d'agir que par leur intermédiaire. On peut donc admettre l'idée d'un mandat au deuxième degré, en vertu duquel les ministres seraient chargés par la Chambre de faire les affaires du pays.

Sous un régime absolutiste, si puissant que soit le ministre, il n'est pas responsable devant le pays, ni même devant le monarque; il n'est pas un mandataire, il est un simple commis, révocable *ad nutum*, soumis au bon plaisir du maître. Dans le régime représentatif, lorsque le chef du pouvoir exécutif est lui-même responsable, les ministres sont des

fonctionnaires d'ordre supérieur, des chefs de service généraux dont la responsabilité est purement administrative.

Dans le régime parlementaire, la responsabilité ministérielle deviendra d'autant plus précise que l'idée de mandat apparaîtra plus nettement. Nous verrons dans la deuxième partie de cette étude que, bien qu'elle soit, au moins implicitement, contenue dans la Charte, la responsabilité politique ne fonctionne que très imparfaitement sous la Restauration, justement parce que les ministres ne sont pas les mandataires du Parlement. Ce sont les hommes du roi et ils pensent n'avoir pas à tenir compte des votes de défiance émis par les représentants du pays.

Dans la période contemporaine, bien que la lettre de la constitution établisse que le choix des ministres fait partie de la prérogative du chef de l'Etat, c'est la majorité de la Chambre des députés qui confère au cabinet un véritable mandat de gouverner.

La déclaration ministérielle, soumise au Parlement par le cabinet à l'heure où il prend le pouvoir, n'est en somme, que l'exposé d'un programme politique supposé conforme aux désirs de la majorité. C'est le mandat accepté par le cabinet et qu'il se propose d'exécuter sous le contrôle de la majorité. Voilà le véritable fondement de la responsabilité solidaire des ministres. C'est pourquoi Bagehot va jusqu'à considérer les ministres comme les élus de la majorité. D'après lui, le cabinet est une commission du corps législatif choisie pour être le corps exécutif. Le corps législatif « choisit pour cette commission les hommes en qui il a le plus de confiance. Il ne les choisit pas directement; mais il est presque tout-puissant pour les choisir indirectement... Presque toujours dans le parti qui prédomine à la Chambre des Communes, il y a un homme choisi par la voix de ce parti pour être son chef et par conséquent pour gouverner la nation... Nous avons en

Angleterre un premier magistrat électif... Il n'est pas élu directement par le peuple, il est élu par les représentants du peuple. C'est un exemple d'élection à deux degrés. » (*The british Constitution* p. 11).

Juridiquement inexacte, comme le fait remarquer M. Esmein, en raison de la prérogative du chef de l'Etat, cette analyse fait néanmoins ressortir d'une façon nette, l'essence du mandat de gouverner. Le chef de l'Etat, qui confère ce mandat, aux termes de la constitution, ne dit pas de quelle manière il devra être exercé. Il n'en confère que la forme; quant au contenu, c'est la majorité de la Chambre populaire qui l'a fixé et le ministère n'est viable qu'à la condition d'avoir su dégager la volonté de la Chambre et d'y conformer sa conduite.

Il ne s'agit point là d'une élection, ni même d'une simple désignation; le choix des hommes est l'affaire du chef de l'Etat; ce qui importe, c'est le programme politique, qu'il soit lié ou non au choix de telle ou telle personnalité.

Or, ce mandat de gouverner à qui est-il confié ? Est-ce à un homme ? Est-il divisible et chacune de ces parties est-elle confiée à des personnages différents ? Certainement non. Il est confié au cabinet tout entier et c'est le cabinet tout entier qui s'engage à le remplir. Dès que l'accord cesse, dès que la majorité de la Chambre exprime par son vote l'opinion que le mandat est mal exécuté, ce n'est pas un ministre seul, c'est le cabinet tout entier qui a le devoir de se retirer. C'est pourquoi, en bonne logique, il est difficile d'admettre que la responsabilité individuelle dont parle l'article 6 puisse être une responsabilité politique. C'est une question sur laquelle nous aurons à revenir. L'unité du mandat de gouverner, l'indivisibilité de ce mandat, voilà donc le fondement juridique sur lequel la solidarité ministérielle nous paraît solidement assise. Mais à côté de cette solidarité de droit, il y a

aussi une solidarité de fait, indépendante de tout texte, qui résulte de ce que nul gouvernement ne peut se maintenir sans le concours et la confiance de la majorité. Dans un pays où l'éducation politique des électeurs est suffisamment forte, où les partis sont assez solidement constitués pour n'être pas, comme dans certains pays du Sud de l'Europe, à la merci du pouvoir, le dernier mot restera toujours à la représentation nationale. Les ministres de Charles X ont beau déclarer, dans un geste inverse de celui de Mirabeau, que, nommés par le roi, ils ne quitteront le pouvoir qu'après avoir perdu la confiance du monarque, la situation du cabinet Polignac fût rapidement revenue intenable, même sans la Révolution de Juillet.

§ 5. — *Intérêt de la solidarité ministérielle*

La responsabilité ministérielle n'a pris sa forme définitive qu'après avoir acquis le caractère de responsabilité politique tel qu'il est défini de nos jours. Elle aurait eu peu de chance de prendre l'importance que nous lui voyons aujourd'hui et qui en a fait l'un des ressorts essentiels du régime parlementaire, si elle s'était seulement offerte comme le résultat d'un concours de circonstances passager et si elle n'avait présenté immédiatement un intérêt et des avantages facilement appréciables. Elle a pu s'imposer d'abord comme une simple mesure logique, liée à l'exercice du pouvoir politique dans le régime de cabinet. Quand une mesure de politique générale a été débattue dans le Conseil des ministres et adoptée par la majorité de ses membres, il est logique en effet que tous aient le devoir de la soutenir devant le Parlement et qu'ils en prennent la responsabilité. Des juristes et des hommes d'Etat, comme lord Temple, ont pu prétendre que

le cabinet n'est pas responsable en tant que cabinet, mais que les ministres sont responsables comme fonctionnaires de la couronne, chacun pour son propre département. Exacte tant qu'il s'agit de la responsabilité légale, une telle théorie est contradictoire avec le régime de cabinet dans lequel la politique générale est fixée par la délibération et le vote de tous les ministres. Il en résulte qu'à moins de donner sa démission, un ministre sera obligé de contresigner un acte auquel il se sera opposé dans la délibération et dans le vote, si cet acte est du ressort de son département. Acquiescement ou démission, pour lui pas d'autre parti à prendre. Quant à la responsabilité, elle incombe au cabinet tout entier, qui n'a pas à mettre le Parlement au courant des dispositions de chacun de ses membres à l'égard de la mesure visée, mais qui doit la présenter comme l'œuvre collective de ministres solidaires, comme l'œuvre du gouvernement.

Il ne suffit pas que la solidarité des ministres ait pour elle la logique, il est facile de montrer le grand intérêt qu'elle présente dans la pratique, intérêt qui, d'ailleurs, n'existe que dans le régime de cabinet.

Le préambule de la Constitution de 1852, ainsi que nous l'avons vu plus haut, pose nettement l'incompatibilité d'un ministère solidairement responsable avec le pouvoir personnel du chef de l'Etat. Dans le système représentatif, tel qu'il fonctionne aux États-Unis, les ministres nommés par le Président avec le consentement du Sénat, n'ont pas l'accès des Chambres. Par conséquent, il ne saurait être là question de responsabilité solidaire.

Dans le régime parlementaire, bien au contraire, supposons un instant la solidarité absente et voyons ce qui se passera. Un acte ministériel intéressant la politique générale provoque un vote hostile de la Chambre des députés. Le ministre qui a contresigné l'acte se retire. Il est remplacé. Que

va faire le cabinet ainsi modifié? Suivra-t-il le même programme qu'avant son remaniement? Il ne le pourra pas, puisque ce programme vient d'être condamné, au moins dans une de ses parties, par la Chambre populaire. On pourrait, il est vrai, sacrifier la partie pour sauver le tout, mais ce n'est pas toujours facile ni avantageux : si la question sur laquelle le ministre a été battu a eu assez d'importance pour entraîner sa retraite, il y a bien des chances pour que la valeur n'en soit pas moindre au regard du gouvernement tout entier et l'expérience parlementaire a montré que, le plus souvent, le départ isolé d'un ministre mis en échec est le prélude de la dislocation prochaine du cabinet. D'autre part, l'effet le plus certain du système des concessions est d'affaiblir l'autorité gouvernementale et d'accroître l'audace des adversaires de la politique ministérielle.

Le ministère, après la retraite de celui de ses membres qui a succombé, pourra-t-il modifier son programme et changer sa politique? Ce serait la négation du régime du cabinet et la ruine absolue de l'autorité du gouvernement. Et même pourrait-il jamais exister un programme d'action politique quelconque? A quel moment ce programme pourrait-il apparaître, puisque chaque ministre étant remplacé à l'heure où la majorité lui deviendrait défavorable, la Chambre des députés serait exposée à n'avoir jamais devant elle qu'une collection de ministres et non un cabinet neuf apportant une politique originale, résolu à la faire triompher et prêt à disparaître le jour où cette politique, le jour où la manière dont il entend la réaliser soulèverait la défiance de la majorité. C'est donc bien le mécanisme même du régime parlementaire qui serait atteint si la solidarité ministérielle venait à disparaître. Un ministère sans force, sans autorité, appliquant une politique sans idéal, pour tout dire, un ministère d'affaires, tel serait le spectacle que pourrait offrir un pareil système.

Le renouvellement intégral du cabinet, telle est la condition indispensable de l'activité politique dans une nation dotée du régime parlementaire. Le facteur auquel il faut attribuer la première place, en raison de sa valeur éminente, dans un tel régime c'est la solidarité ministérielle. Il ne faut pas oublier en effet que l'essence du système, c'est l'existence de deux grands organismes, en face l'un de l'autre, réagissant l'un sur l'autre dans une collaboration de tous les instants, la Chambre populaire et le cabinet ministériel, la première responsable devant le pays qui, à l'heure où il est légalement consulté, peut manifester sa méfiance en répudiant l'ancienne majorité et en élisant une majorité nouvelle; le second responsable devant la Chambre qui, en vertu de son droit de contrôle, peut lui retirer sa confiance et provoquer sa retraite, dès que les actes du gouvernement paraissent s'écarter du mandat qui lui avait été conféré. Allons plus loin : il est tout à fait dans la logique du système que la Chambre, sans attendre d'avoir pu juger les actes du ministère qui se présente devant elle, en vertu du choix présidentiel, refuse à ce ministère le mandat qu'il sollicite. Dans tous les cas, ce que la Chambre prétend condamner, ce n'est pas un homme, c'est une politique représentée par un groupe d'hommes unis par le lien de la solidarité. C'est le cabinet tout entier que la Chambre trouve devant elle et c'est le cabinet en corps qu'elle considère comme responsable de la politique générale.

CHAPITRE III

Des conditions de la solidarité interne

§ 1. — *L'unité*

La solidarité constitue le caractère primordial sous lequel se présente le ministère dans ses rapports avec le Parlement. C'est, en quelque sorte, son caractère externe. Mais ce caractère a une telle importance qu'il n'est pas exagéré de dire qu'à lui seul, il conditionne la structure interne de l'organisme gouvernemental. Il est indispensable pour le fonctionnement normal du gouvernement, qu'à cette solidarité externe corresponde une solidarité interne, morale, dont nous avons suffisamment parlé plus haut pour n'être pas obligé d'y revenir. Ce lien moral, qui fait du cabinet tout entier une seule personne, une personne politique, exige que le cabinet soit *un*. La solidarité se résout dans l'unité comme l'unité se résout dans la solidarité. L'unité ministérielle apparaît dès la formation du cabinet et dans cette formation même, à laquelle elle préside, car l'idée politique qu'il appartient au chef d'Etat de dégager de la manifestation parlementaire qui vient d'avoir lieu, cette idée prend corps dans un personnage unique, le futur président du Conseil.

Bien que le chef de l'Etat ait le droit absolu d'appeler et de choisir individuellement tous les ministres, il renonce en fait à cette prérogative et se borne à faire appel à l'homme

d'Etat qui lui paraît le plus propre à représenter la majorité et à en réaliser les aspirations. C'est ce personnage qui, maintenant, va s'efforcer de grouper autour de lui les hommes politiques qu'il considère comme les plus capables de lui prêter un concours efficace dans le gouvernement. Mais ces collaborateurs, quelle que soit d'ailleurs leur valeur personnelle ne sont ici qu'au second plan. Chacun d'eux a pu, dans le passé et dans d'autres circonstances, être appelé comme président du Conseil, à diriger les affaires du pays. Chacun d'eux pourra, dans l'avenir, être désigné à son tour comme chef du gouvernement. Ici, ils s'effacent devant l'homme qui les a réunis et dont ils ont consenti à suivre l'impulsion. Leur personnalité disparaît pour se fondre dans la personnalité unique constituée par le ministère. Le président du Conseil ou plutôt l'idée directrice qu'il représente est le véritable pivot de la combinaison. C'est cet homme ou cette idée qui va inspirer le programme d'action dont la déclaration ministérielle va donner connaissance au Parlement. Ce programme est *un*, en ce sens qu'il représente un plan commun à tous les ministres et qu'ils n'en auront pas d'autre : tous les membres du gouvernement s'engagent solidairement à en poursuivre l'exécution. Unité dans le programme, unité dans la méthode, unité dans l'action, unité dans la responsabilité, voilà les caractéristiques normales du ministère dans le régime parlementaire.

§ 2. — *L'Homogénéité*

Il ne suffira pas que les hommes politiques qui ont accepté de collaborer avec le président du Conseil consentent à soutenir ses conceptions gouvernementales, son plan et ses méthodes, il faut aussi qu'ils soient pleinement libres et capables de le faire, qu'aucun obstacle extérieur ne s'oppose à

la réalisation de leurs engagements. Il est par suite indispensable que, ainsi que leur chef, ils appartiennent à la majorité parlementaire, mieux encore qu'ils appartiennent à la même fraction que leur chef et n'aient aucune attache avec les autres fractions de l'assemblée ou de l'opinion. Sinon ils pourront, à un moment donné, être forcés de suivre les suggestions d'un groupe dont ils seraient les prisonniers et amenés à faire, au sein même du cabinet, de l'opposition à la politique de celui-ci. C'est dire que pour réaliser l'unité du ministère, il est nécessaire de lui donner l'homogénéité, tâche particulièrement ardue, même lorsque la majorité est forte, compacte et elle-même homogène.

Mais il peut arriver que le ministère soit renversé par une majorité de coalition, composée de fractions souvent fort distantes, parfois même opposées, chacune trop faible pour imposer sa volonté, qui ont réussi, par leur réunion momentanée à former une majorité passagère contre le ministère en fonctions. Un cabinet constitué après le triomphe de la coalition peut se présenter de deux façons différentes; ou bien il groupera des éléments empruntés aux différentes fractions de la majorité, ce sera alors un *cabinet de concentration*. Dépourvu d'homogénéité, il ne pourra poursuivre que des buts secondaires, sinon négatifs. Incapable de toute action réellement directrice, incapable par conséquent de gouverner, il est fatalement voué à une fortune précaire. Ou bien, doué d'une homogénéité relative, il ne tardera pas à retrouver dans l'opposition ceux des groupes de la coalition auxquels il n'a réservé aucune place et la lutte des partis reprendra la même acuité que sous le ministère vaincu. C'est ce qui arriva au ministère de M. de Villèle, dont l'avènement au pouvoir avait succédé à la défaite du duc de Richelieu par une coalition composée de la gauche et de l'extrême-droite.

§ 3. — *Constitutionnalité*

L'unité morale du ministère exige encore que ce dernier soit constitutionnel, c'est-à-dire que l'on ait obéi dans sa formation à la règle constitutionnelle en vertu de laquelle le cabinet doit émaner de la majorité parlementaire. Le cabinet, en effet, est un organisme doué d'un pouvoir propre et d'un programme original. Dire qu'il est responsable, c'est dire que c'est sa politique et non une politique étrangère qu'il réalise; c'est dire aussi qu'il n'est soumis à aucun autre pouvoir, mais seulement au contrôle du Parlement. Il est maître de lui-même, *compos sui*; son unité morale doit résulter de la conscience de ses propres conceptions, non de sa soumission aux conceptions d'un pouvoir supérieur. Ce ne peut être le cas d'un ministère inconstitutionnel, formé par un chef d'Etat, imbu des doctrines du pouvoir personnel, en présence d'une majorité hostile. Un cabinet de ce genre, tel que celui de M. de Polignac, ne peut avoir d'autre programme que la lutte contre l'opinion publique et la préparation d'un coup d'Etat. C'est l'issue à laquelle devait aboutir le *ministère d'affaires* constitué par le prince-président Louis-Napoléon, à qui la constitution de 1848 avait refusé le droit de dissoudre la Chambre des députés. Mais, si au lieu de le précéder, le ministère d'affaires succède au coup d'Etat, les choses peuvent se passer de tout autre manière. C'est ce qui arriva lorsque le maréchal de Mac-Mahon, président de la République, après la manœuvre du 16 mai 1877, eut constitué, en dehors de la tradition parlementaire, le ministère de Broglie et décrété la dissolution de la Chambre des députés. Les élections ramenèrent une majorité républicaine; le gouvernement crut pouvoir résister; un ministère extra-parlementaire, dirigé par le général de Rochebrouët, fut appelé aux affaires; mais le maréchal ne tarda pas à perdre l'appui de ses propres ministres et dut donner sa démission.

CHAPITRE IV

La dissolution de la solidarité interne

§ 1. — *Le personnel ministériel*

L'histoire du régime parlementaire montre que, pour fonctionner en pleine valeur, ce régime exige, dans l'opinion comme dans la Chambre qui la représente, l'existence de deux grands partis nettement tranchés et solidement constitués, capables chacun de former le noyau d'une majorité aussi ferme que puissante. Ces deux grands partis se remplacent tour à tour au pouvoir, chacun prenant la place de l'autre dès qu'il a réussi à obtenir la majorité. C'est le *leader* du parti victorieux qui va devenir premier ministre et qui va constituer un cabinet en général fort stable, composé des hommes politiques les plus en vue dans le parti. Ces hommes, après la disparition du cabinet, n'ont plus aucune chance de reparaitre dans le cabinet suivant, parce que celui-ci est l'émanation du parti adverse et qu'il est absolument inadmissible que les hommes d'un parti puissent figurer dans un ministère émanant du parti opposé.

Mais en France, les choses ne se présentent point sous le même aspect. La lutte des partis y amène la disparition progressive de celui d'entre eux qui est assailli par le courant de l'opinion. Bien loin de maintenir l'équilibre entre les deux partis, comme cela se passe en Angleterre, elle aboutit pres-

que toujours à l'annihilation politique de l'un au profit de l'autre. Puis le parti victorieux se fractionne, s'émiette, s'effiloche, selon l'expression d'un homme d'Etat bien connu, de telle sorte qu'au lieu d'un gouvernement de parti, le pays ne connaît plus depuis fort longtemps que des gouvernements de groupes et de sous-groupes. Moins encore, c'est souvent une question de mesure législative plutôt qu'une question de parti qui provoque la retraite d'un ministère et l'avènement d'un nouveau cabinet, telle mesure financière par exemple, ou tel projet de réforme électorale. Or, ces questions peuvent compter des partisans dans les différents groupes de la majorité et, lorsque l'une d'elles est devenue l'article principal du programme d'un cabinet, celui-ci pourra compter parmi ses membres des hommes politiques appartenant à des fractions différentes et ne s'accordant que sur cette question principale.

Dans tous les cas, les nuances qui séparent les diverses fractions sont si peu tranchées et d'autre part, les fractions sont à tel point multipliées, qu'il est bien difficile de dire à laquelle est due la chute du ministère. Même chez le leader de l'opposition, qui va, suivant toute probabilité, devenir le chef du cabinet futur, ce qui frappe l'opinion, c'est moins la nuance qu'il représente, c'est moins le contraste de ses conceptions personnelles avec celles de ses prédécesseurs que le relief plus ou moins accentué de sa physionomie parlementaire. Quant à ses collaborateurs, ils pourront appartenir aux fractions les plus variées du parti dirigeant sans éveiller d'aucune façon l'attention du public. De là, l'incertitude, le peu de netteté des programmes ministériels, où figure tout au plus une question de premier plan, mais qui ne permettent pas de dégager une conception d'ensemble digne de fixer l'attention et de grouper les efforts d'une majorité. Rien de plus instable que ces cabinets de forme aussi imprécise, de

contours aussi vagues, de pensée aussi terne, susceptibles de tomber sur le moindre incident de séance, de glisser, suivant l'expression consacrée, sur la moindre pelure d'orange.

Et voici le point où nous touchons à l'un des vices les plus impressionnants, au facteur le plus dissolvant peut-être du régime parlementaire, tel du moins que les circonstances l'ont façonné dans ce pays. Pour alimenter ces ministères sans consistance, il s'est formé un personnel d'hommes politiques interchangeable, sans caractères originaux, neutres, pourrait-on dire, et dont la présence au gouvernement a fait de la solidarité ministérielle une véritable fiction. Non qu'ils ne réunissent les conditions que nous avons considérées comme nécessaires pour assurer l'homogénéité du cabinet. Leur neutralité même est un sûr garant de la facilité avec laquelle ils s'adapteront au groupement ministériel, quel qu'il soit. Mais, quant à la volonté ferme, aux convictions solides, qui seules, peuvent procurer une adhésion efficace à un programme d'action, quant à cette solidarité morale qui devrait s'imposer à tous les membres du gouvernement, comment pourrait-on en exiger autre chose qu'une vaine apparence chez des hommes qui, pour la plupart, peuvent être appelés à collaborer dans le ministère de demain avec ceux qui ont renversé le ministère dont ils font partie aujourd'hui? Quant à la solidarité externe, à la responsabilité solidaire, à quoi les engage-t-elle? A suivre dans sa retraite le président du Conseil démissionnaire? C'est un sacrifice assez peu coûteux pour des gens à peu près certains de retrouver demain ou tout au moins dans un avenir pas trop lointain le portefeuille qu'ils se sont vus dans l'obligation d'abandonner provisoirement aujourd'hui.

L'émiettement des partis et l'instabilité ministérielle qui en est la conséquence, altèrent donc gravement, on le voit, la physionomie propre et si caractéristique du gouvernement

parlementaire. Le cabinet peut être homogène et manquer cependant de cohésion, s'il n'existe pas entre ses membres cette sorte de ciment qu'est la volonté commune, la solidarité morale. Or, cette conscience collective ne saurait se développer, quand, aux soucis et aux devoirs de la fonction gouvernementale, on laisse se substituer la préoccupation de la profession ministérielle, quand le principal souci du ministre en place sera de ne rien faire qui puisse compromettre son espoir de participer à des combinaisons futures. Quelle autorité peut avoir un gouvernement dans lequel figurent des personnages qui, membres du cabinet précédent, sont responsables d'actes qui ont été condamnés par une majorité parlementaire, d'actes qui ont amené leur propre retraite et qui, par un singulier retour, leur valent aujourd'hui de prendre place au banc des ministres? Si ces actes, cause de leur chute passée et de leur élévation présente, sont attaqués à la tribune, il faudra, de toute évidence, qu'ils les défendent comme ministres de la veille et qu'ils les blâment comme ministres du lendemain. Ainsi l'exige la solidarité ministérielle. Dans une alternative aussi cruelle, ils ne manqueront pas de se confiner dans un silence sans gloire et devront parfois se résigner à entendre la critique de leurs actes passés dans la bouche de l'un des collègues dont ils sont aujourd'hui solidaires.

§ 2. *L'instabilité gouvernementale*

De pareilles pratiques ne peuvent avoir qu'un résultat, la subversion des grands principes du gouvernement parlementaire. La solidarité ministérielle n'y pouvait résister. Bien que solennellement inscrite dans un texte légal, dans la lettre de la constitution, elle devait, par une usure assez rapide,

perdre peu à peu sa signification et son efficacité pour se réduire à la fin à un vain formalisme, à une pure fiction.

Sortir par une porte pour rentrer par une autre, ce n'est pas disparaître. Or, on ne saurait trop y insister, la seule sanction que comporte ce qu'on appelle la responsabilité politique, c'est la perte du pouvoir. Encore faut-il qu'elle soit effective et qu'elle ne se réduise pas à un vain simulacre. Toute la force du gouvernement parlementaire réside dans une collaboration active du pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif. Elle exige une majorité puissante en face d'un gouvernement ferme et stable. Or, c'est une vérité depuis longtemps acquise, ce n'est que dans l'opposition qu'un parti acquiert la force vive qu'il dépensera peu à peu quand il arrivera au pouvoir, jusqu'à ce que, l'ayant épuisée, il tombe et soit remplacé par une énergie nouvelle, accumulée dans des conditions semblables. Le sort d'un cabinet normalement constitué ne saurait être à la merci de marchandages parlementaires et de tractations de couloirs; il doit résulter de cette sorte de déterminisme interne qui fait que tout organisme porte en soi les germes et les raisons de sa fin. Un ministère n'est pas autre chose qu'une force, la force qu'un parti a lentement concentrée dans l'opposition, et qui, de l'état d'énergie en puissance, passe à l'état d'énergie en action, lorsque cette force a enfin pris corps dans l'organisme gouvernemental.

Un gouvernement qui remplit son programme s'use à mesure qu'il agit et doit disparaître précisément à l'heure où son œuvre est accomplie et sa force éteinte. Ni plus tôt ni plus tard. Nous avons pu voir, dans notre pays même, le bel exemple d'hommes politiques à l'esprit lucide et à la volonté ferme, qui, après avoir circonscrit dans des limites précises la tâche dont ils assumaient le poids, ont consacré toute leur énergie à la réaliser et ont spontanément résigné le pou-

voir après l'avoir achevée. De tels exemples montrent mieux que toute théorie ce qu'il faut entendre par programme ministériel. Quand un tel programme existe, quand il a été adopté par la majorité, il est inadmissible que cette majorité puisse mettre obstacle à sa réalisation avant sa complète exécution. Mais, quand il fait défaut, le moindre prétexte pourra être guindé en machine d'attaque contre un cabinet dont le seul tort est d'être dépourvu de toute force interne.

§ 3. *Politique générale et politique personnelle*

Mais ce n'est pas seulement par les pratiques fâcheuses sur lesquelles nous nous sommes étendu précédemment qu'a été ruinée l'idée de la solidarité ministérielle. Elle a été battue en brèche par un autre abus, dont les atteintes, sans être plus efficaces, ont été plus directes encore, nous voulons parler des remaniements ministériels, grâce auxquels s'est introduite dans les mœurs parlementaires ce que l'on pourrait appeler la *désolidarisation* gouvernementale.

Cette désolidarisation peut se produire de façons diverses, mais toutes résultent du défaut d'unité dans le gouvernement, de l'absence de cette solidarité interne qui doit réunir tous ses membres en un seul corps :

1° Dans un cabinet dépourvu d'homogénéité des dissentiments graves peuvent s'élever entre les ministres. Le cas s'est produit maintes fois, comme nous le verrons plus tard, sous la Restauration. Il y aura désolidarisation lorsque, au lieu de se retirer tous ensemble, comme le firent les membres du premier cabinet Richelieu, et ceux du cabinet Thiers-Guizot en février 1836, les ministres dissidents seuls se retirèrent, comme ce fut le cas pour Dessoles, Saint-Cyr et Louis en novembre 1819.

2° Un ministre accomplit des actes de politique personnelle qui mettent en jeu sa responsabilité individuelle devant les Chambres. Il a pris une mesure politique à l'insu de ses collègues; ou bien il s'écarte, dans son département, de la ligne politique adoptée par le Conseil des ministres. Le fait que des incorrections aussi graves puissent se produire est certainement l'indice d'une mauvaise organisation et de vices internes dans le cabinet. Sans doute la responsabilité solidaire de celui-ci n'est pas constitutionnellement en jeu. Cependant n'est-il pas en quelque manière responsable d'avoir laissé agir le ministre fautif? Le fait qu'un membre du Parlement soit obligé de dénoncer à la tribune les agissements inconstitutionnels d'un ministre n'est-elle pas la condamnation du ministère dont le premier soin est de s'informer et de savoir ce qui se passe chez lui, et d'empêcher que rien ne se passe qui ne soit conforme à son programme?

3° Un ministre combat à la tribune le projet qu'il est chargé de soutenir. Ce fut le cas de M. de Vaublanc dans la discussion de la loi électorale en 1816. Comme le précédent, ce cas relève de la police intérieure du cabinet.

4° Le président du Conseil s'abstient de soutenir un ministre attaqué sur une question de politique générale. Un cas de responsabilité solidaire est ainsi converti en un cas de responsabilité personnelle. Comment cela peut-il se produire puisque, *a priori*, il ne peut y avoir de politique personnelle à un ministre que lorsqu'il s'est écarté de la politique générale du ministère? Cela tient certainement à l'ambiguïté du texte de l'article 6 qui parle d'actes personnels et non de politique personnelle. Cependant on comprend peu que les actes personnels d'un ministre, lorsqu'ils sont conformes à la ligne politique du Cabinet, puissent être laissés à son compte. Le Cabinet est un, et politiquement agit en corps. La spécialisation en départements est une spécialisation administrative;

c'est le résultat d'une division du travail imposée elle-même par l'extension croissante des services publics. Ce serait un truisme de déclarer que si un ministre pouvait suffire à tout, il serait inutile d'en avoir douze. Il y avait six ministères sous la Restauration; on en comptait douze à quatorze avant 1914; les circonstances que nous traversons font que vingt départements peuvent à peine suffire aujourd'hui. Cela implique-t-il que le principe de l'unité ait un instant cessé d'être vrai? Personne n'oserait le soutenir. Il en résulte que toute mesure politique prise par un ministre et conforme à la ligne politique du ministère devrait engager la responsabilité solidaire du Cabinet.

D'ailleurs, il existe pour le ministère une autre raison d'intervenir. Il est difficile de dire si l'attaque lancée contre un acte ministériel vise uniquement le ministre responsable ou le cabinet tout entier. A la faveur de cette imprécision, c'est, dans la pratique, au ministère de dire, par l'organe de son chef, s'il entend revendiquer solidairement la responsabilité de l'acte d'un de ses membres. Nous venons de dire qu'à notre avis, la logique constitutionnelle impose cette solidarité. Mais, c'est trop souvent pure question d'opportunité et d'intérêt ministériel, tandis que ce devrait être surtout une question de moralité publique et d'intérêt national. Il arrive ainsi que des actes engageant nettement la politique du Cabinet sont laissés par celui-ci à la charge du ministre dit responsable. Et quand un interpellateur, par une feinte coutumière, adresse des critiques à un ministre avec le secret désir de voir le chef du cabinet intervenir et revendiquer la solidarité de l'acte attaqué, il n'est point rare de voir le président du Conseil résister à une telle invite et abandonner son collègue aux coups de ses adversaires. C'est la désolidarisation installée dans la place même où devrait régner la plus étroite solidarité. En Angleterre, on n'admet que la responsabilité

collective : « Les ministres, dit Anson, ne subsistent et ne tombent que tous à la fois parce qu'ils représentent les intérêts communs et les opinions d'un parti; ils sont collectivement les délégués de la majorité de la Chambre des Communes. Le renvoi de l'un serait en général considéré comme un attaque dirigée contre la politique que tous représentent. » (Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre, Ed. fr. I p. 35).

Todd est moins affirmatif, mais il n'admet d'exception que pour la « responsabilité définie qui s'attache exclusivement au ministre de la Couronne, convaincu d'avoir commis un acte qui lui fait encourir personnellement, soit la censure du Parlement, soit un châtimement par voie judiciaire ». (Gouvernement parlementaire en Angleterre, Ed. fr. II, p. 174). C'est la confirmation de notre point de vue.

§ 4. — *Les remaniements ministériels*

Quoi qu'il en soit, la désolidarisation gouvernementale a pour résultat constant le remaniement du cabinet. Faut-il condamner absolument cette pratique? Nous ne devons pas hésiter à dire qu'en dehors du cas de démission spontanée d'un ministre, en dehors également des cas dont nous parle Todd, et qui engagent nettement la responsabilité personnelle du ministre, il n'en est pas de plus fâcheuses pour la saine pratique du gouvernement parlementaire. C'est un devoir étroit pour un ministère, d'affirmer sa solidarité envers celui de ses membres qui est attaqué en raison d'un acte conforme à la politique du Cabinet. Et ce devoir dérive d'un devoir plus large, celui de veiller à l'intérieur du Cabinet à ce que tous les actes de ses membres soient inspirés par le même esprit, par la même

direction, par la même méthode. S'ils s'en écartent, c'est encore au Cabinet de les rappeler à leur devoir, c'est à lui qu'il appartient de s'apercevoir des imperfections qui peuvent entraver son propre fonctionnement. Il fait preuve de faiblesse s'il attend du Parlement à l'égard du ministre fautif la sanction de sa faute, il fait preuve de manque de vigilance s'il attend, pour se rendre compte de la faute, qu'elle lui soit signalée à la tribune par un membre du Parlement. Dans les deux cas, il est trop tard; le Cabinet est responsable de n'avoir pas pris de sanction à l'égard d'agissements nuisibles et il doit subir solidairement sa propre responsabilité. Et la logique parlementaire est ici d'accord avec l'expérience, car il est rare qu'un Cabinet ait survécu longtemps à l'exécution isolée d'un de ses membres.

Le régime parlementaire est un système délicat et compliqué où tout se tient et s'enchaîne. Que l'une des pièces du mécanisme s'altère, le fonctionnement de la machine apparaîtrait comme irrémédiablement faussé. Aucun trouble ne pourrait lui porter un préjudice plus grave que la dissolution de la solidarité ministérielle.

CHAPITRE V

Ministères politiques et ministères techniques

§ 1. *Un projet de réforme constitutionnelle*

Les avantages de toute nature attachés à la fonction de ministre ont déterminé, concurremment avec l'instabilité des cabinets, la formation d'un personnel d'hommes politiques, ministres d'hier et de demain, toujours prêts à occuper, en dehors de toute compétence spéciale, l'un ou l'autre des postes ministériels. Ce personnel qui s'accroît chaque jour contribue par sa pression constante à la multiplication des départements. C'est ainsi qu'ont pu apparaître tant de sous-secrétariats d'Etat, institutions éphémères qui ne survivent pas, en général, aux titulaires en faveur desquels elles ont été créées, sans autre utilité que de multiplier les points de contact du ministère avec la majorité et d'assurer un représentant dans le gouvernement à chacune des trop nombreuses fractions entre lesquelles se divise le parti dominant. En ce qui concerne les postes de cette catégorie, il serait vain d'invoquer la solidarité ministérielle pour rendre compte de la retraite de leurs occupants à l'heure de la chute du ministère. C'est bien plutôt de la flagrante inutilité de la plupart de ces postes que leurs titulaires sont victimes. Aussi a-t-on pu voir, exemple trop rare, l'un de ces sous-secrétaires d'Etat donner sa démission après quelques mois d'exercice, non

sans prendre le soin d'expliquer au public les raisons pour lesquels il avait cru devoir abandonner sa sinécure. (A. Lefèvre, *Pourquoi j'ai démissionné*, *Le Journal*, 13 février 1911).

Mais en ce qui concerne les ministères auxquels sont attachés les grands services publics, dont la permanence est indispensable à la vie de la nation, on peut se demander pourquoi la solidarité s'impose à tous, théoriquement du moins, comme une règle de fer.

La distinction de la politique générale et de la technique administrative est une idée juste et dont la pratique gouvernementale n'a pas assez tenu compte jusqu'ici. Sans doute, il n'est pas un acte ministériel, fût-ce la nomination du fonctionnaire le plus infime, qui ne puisse, à l'occasion, revêtir un caractère nettement politique. Mais combien il serait exagéré de mettre sur le même pied, à ce point de vue, les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères, d'une part, les ministères du Commerce et de l'Agriculture d'autre part.

Les premiers sont des ministères politiques, les seconds des ministères techniques. Les qualités que l'on devra demander aux titulaires de ces deux classes de portefeuilles ne sont pas les mêmes. Pour la classe politique, ce sont les qualités de l'homme d'Etat, pour la classe technique, c'est la compétence spéciale. On pourrait considérer comme de nature mixte le ministère des Finances, dont le titulaire doit réunir les facultés générales de l'homme d'Etat à la compétence spéciale du financier. Toutefois, en raison de la prépondérance incontestable du point de vue politique dans les affaires de ce département, il n'est pas douteux qu'il ne faille le ranger dans la première catégorie, celle des ministères politiques.

Supposons maintenant le ministère constitué. Si les hommes et les choses suivent la marche logique, il arrivera ceci : les ministres techniques vont s'efforcer d'acquérir une plus grande compétence dans leur spécialité, de pénétrer chaque

jour davantage la pratique de leurs services ; ils s'éloigneront chaque jour davantage de la politique et s'intéresseront bien plus aux améliorations à réaliser dans leur domaine particulier qu'aux problèmes généraux qui, au contraire, doivent absorber toute l'attention, solliciter toute la vigilance des hommes d'Etat. Se présente-t-il dans leur administration quelque affaire présentant un caractère politique, ils la soumettront au Conseil des ministres et devront suivre sur ces points l'impulsion directrice de ceux qui ont la responsabilité de la politique générale. Bien loin qu'on leur demande leur avis sur les questions de politique pure, il est clair qu'ils ne pourraient prendre eux-mêmes aucune décision de nature à engager la politique du gouvernement sans en avoir référé au Conseil des ministres. Ils ne sauraient être responsables de ces actes, même après les avoir signés. Il serait même possible, à l'inverse de ce qui se passe aujourd'hui, d'instituer un critérium pratique et ostensible des actes engageant la politique générale, à savoir l'endossement de ces actes par le président du Conseil. Tout acte ministériel se présentant ainsi sous une double signature ministérielle mettrait uniquement en cause les ministres politiques. Eux seuls en seraient responsables et solidairement responsables. Il va de soi que, en cas d'échec parlementaire, le devoir de résigner leurs fonctions n'atteindrait qu'eux seuls, à l'exclusion des ministres techniques lesquels ne seraient responsables que de leurs actes personnels.

Pourrait-on trouver dans une organisation de ce genre, le remède efficace de l'instabilité ministérielle et de la fréquence des crises ? M. Marcel Sembat, député et ancien ministre, dans une série d'articles publiés dans la revue *La Renaissance*, de novembre 1913 à avril 1914, signale l'illogisme flagrant de certaines pratiques parlementaires, celle par exemple qui donne en prime aux hommes

politiques contrôleurs les portefeuilles des contrôlés. Cette course aux portefeuilles serait, d'après M. Sembat, beaucoup plus difficile, perdrait même tout son intérêt si le but de la course était d'un accès plus ardu, si par exemple le nombre des ministres atteints par le contrôle se réduisait à trois, aux trois ministères politiques.

§ 2. — *Objections*

Reste à savoir si les ministres techniques, ainsi compris, seraient encore des ministres. De quelle nature serait leur responsabilité? Elle ne pourrait pas être politique, puisqu'en tout ce qui regarde la politique, ils n'auraient, par définition aucune initiative, qu'ils ne feraient pas partie du Conseil des ministres et qu'ils n'y auraient accès que pour lui soumettre les questions d'ordre politique intéressant leur département. Leur responsabilité serait donc purement administrative et, dès lors, en vertu de la séparation des Pouvoirs, elle devrait, nous disons : elle devrait, échapper au contrôle parlementaire. Dès lors, ils ne pourraient être atteints qu'indirectement par le vote de la majorité et leur retraite ne pourrait résulter que d'une révocation formelle prononcée par le chef de l'Etat. En résumé, ils ne seraient même pas des ministres de deuxième classe; ils seraient des fonctionnaires supérieurs, chefs de services généraux. Il ne faudrait pas d'ailleurs, considérer ce qui précède comme une difficulté. N'a-t-on pas vu certains services, d'abord érigés en ministères ou en sous-secrétariats d'Etat, comme la police ou les affaires ecclésiastiques, sous la Restauration, comme les Postes et Télégraphes ou les Beaux-Arts, plus près de nous, être ramenés par la suite au rang de Directions générales, sous l'autorité d'un ministre, chef d'un autre grand service? Toute la différence consisterait en ce que les hauts fonctionnaires

dont il s'agit seraient à la tête d'un département autonome, administrativement tout au moins, et qu'en matière politique seulement, ils seraient soumis à une autorité supérieure, celle, non pas d'un ministre, mais du Conseil des ministres.

En second lieu, quels pourraient être les rapports de ces hauts fonctionnaires avec le Parlement? Pourraient-ils appartenir à l'une des deux Chambres? Si l'on admet que le caractère essentiel de la fonction ministérielle réside dans la responsabilité politique, ils ne sont pas des ministres; en conséquence, en vertu de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 et de l'article unique de la loi du 26 décembre 1887, sur les incompatibilités des fonctions publiques avec les mandats législatifs, ils ne pourraient être ni députés, ni sénateurs, et il serait nécessaire de modifier ces deux lois organiques pour le leur permettre.

Une grosse difficulté résulterait encore pour eux de l'impossibilité dans laquelle ils se trouveraient de présenter directement et de défendre le budget de leur département. Cette mission reviendrait-elle à l'un des trois ministres politiques? Si nous supposons que le nombre des départements administratifs est de douze, chaque ministre politique aura ainsi quatre budgets à sa charge. Comment pourra-t-il y suffire? Si au contraire, le haut fonctionnaire est mis à même, en vertu d'une délégation, d'intervenir en qualité de commissaire du gouvernement, aura-t-il l'autorité nécessaire pour discuter et faire valoir ses conceptions budgétaires devant le Parlement?

Il serait donc nécessaire d'apporter à la Constitution des modifications profondes pour que la réforme dont nous parlons fût possible.

Mais l'objection capitale à laquelle ne peut manquer de se heurter une réforme de cette nature nous paraît être la suivante. En réalité il n'y a pas plus de ministères entière-

ment techniques qu'il n'y a de ministères entièrement politiques. Tel ministère est plus technique que politique, tel autre plus politique que technique : c'est tout ce que l'on peut dire. Et ce sont bien souvent les départements plus spécialement techniques qui ont à résoudre les questions politiques les plus importantes. Rien de plus technique que les services du ministère des Travaux publics : ponts et chaussées, mines, chemins de fer. Or, quoi de plus étroitement politique qu'un programme de grands travaux publics, que le régime des concessions de mines, qu'un projet de construction de chemin de fer?

Questions politiques au premier chef qu'un programme de constructions navales ou que le régime de la marine marchande. Questions politiques encore que le statut ou le recrutement des magistrats, que le régime des forêts et des cours d'eau non navigables. On peut donc se rendre compte qu'aucun de nos grands services publics n'est complètement à l'abri de la politique et que les questions qui les concernent seront traitées d'une façon fort différente par les hommes de tel ou tel parti. Il serait donc illusoire de chercher à soustraire au contrôle politique du Parlement les chefs responsables de ces grands services.

§ 3. *La solidarité ministérielle et la personnalité du ministère*

L'histoire du régime parlementaire nous montre l'organisme exécutif, confiné d'abord dans le cabinet du roi, puis s'en évadant pour devenir de plus en plus extérieur à la Couronne, et acquérant au cours d'une lente évolution, chacun des traits de structure qui le caractérisent aujourd'hui : unité, homogénéité, responsabilité, solidarité. Ce qui frappe surtout dans cette évolution, c'est la tendance très nette à la consti-

tution d'un corps autonome, doué d'une vie propre, présentant à un haut degré les attributs de la personnalité. Sans qu'il puisse être question de créer au sujet de cet organisme une nouvelle fiction juridique, on peut cependant considérer le ministère parlementaire comme une personne : ce n'est point une personne morale comme l'Etat; ce n'est point une personne civile comme une société d'actionnaires; c'est une personne politique, vivante, agissante, pourvue de droits et soumise à des devoirs.

La solidarité ministérielle, sous ses deux aspects, interne et externe nous apparaît comme l'élément prépondérant du système, celui qui détermine le plus nettement la position du ministère dans l'ensemble des Pouvoirs publics. C'est elle qui caractérise le cabinet parlementaire en tant que personnalité unitaire. Le ministère est une personne politiquement indivisible. Sa personnalité politique est plus puissante que celle d'un Richelieu; car Richelieu agit au nom du roi, tandis que le ministère parlementaire agit en son propre nom et sous son entière responsabilité.

Considérées de ce point de vue, toutes les particularités qui ont fait l'objet de ce travail s'éclairent à merveille. Le ministère est issu formellement de la prérogative présidentielle qui lui donne l'être et la vie. Constitué pour diriger la politique de la nation, il élabore le plan suivant lequel il compte orienter son action et soumet ce plan aux représentants de la nation. L'adhésion de ces représentants lui confère un quasi-mandat auquel dorénavant va être liée toute son existence. D'ailleurs ce quasi-mandat est révocable au gré des deux parties. Lorsque l'accord cesse, le ministère résigne son mandat et son existence est terminée.

Il est certainement impossible de traduire la personne politique pas plus que la personne civile devant la Juridiction criminelle pour infraction de droit commun; ici la personne

se désagrège et les individus seuls sont responsables. Mais on comprend très bien que le tribunal politique prononce des sanctions politiques, telles que le blâme ou la censure motivée contre la personne politique, indépendamment des pénalités encourues par les individus, c'est-à-dire par chacun des ministres.

Allons plus loin, la personnalité politique n'appartient qu'au ministère, non aux ministres; l'individu-ministre n'a aucun lieu quasi-contractuel avec la majorité. Son fait, si c'est un fait politique, et nous entendons par là un fait issu du programme politique du Cabinet, est le fait du ministère et celui-ci doit en assumer la pleine et entière responsabilité.

Ainsi caractérisé comme personne politique, le ministère, nous semble-t-il, acquiert une hauteur morale trop méconnue jusqu'ici. Il a une mission et la plus élevée de toutes les missions : assurer l'existence et la prospérité de la nation; pour cela il lui faut durer. Or, il y a pour un gouvernement deux façons de durer. Ou bien il se considérera comme le délégué de la majorité et limitera son rôle à l'exécution des mesures issues de la collaboration des différentes fractions de la majorité : il se condamnera ainsi à vivre au jour le jour et à suivre docilement les fluctuations de la tactique parlementaire, en outre il faussera l'esprit du régime en concentrant dans le Parlement tous les pouvoirs.

Ou bien il prétendra prendre en main la direction des affaires du pays et réaliser ses propres conceptions en s'appuyant sur la majorité du Parlement; il est indispensable pour cela qu'il ait un programme, un plan d'action, qu'il propose au Parlement quelque grande réforme inspirée par une claire vision des besoins et des intérêts de la nation. Une déclaration ministérielle, dictée uniquement par le souci de ménager ou de satisfaire des intérêts politiques et des intérêts de parti, ne saurait être un programme suffisant.

Il ne faut pas oublier que les Chambres ont le droit incontestable et incontesté d'initiative en matière de législation, mais il n'est pas bon qu'il s'exerce d'une façon immodérée, car l'étude des propositions issues de cette initiative, pour sommaire qu'elle puisse être en ce qui concerne un grand nombre d'entre elles, dépourvues de toute chance d'aboutir, ne constitue pas moins au total une perte de temps préjudiciable au travail sérieux et efficace du Parlement. L'activité personnelle des membres de celui-ci saisit toutes les occasions de se manifester et il suffit de rappeler que la Chambre dut elle-même se préoccuper des effets nuisibles de cette activité en limitant l'initiative en matière de budget et en interdisant l'introduction par voie d'amendement de propositions de caractère législatif dans le budget. Le meilleur moyen d'élaguer l'exubérante frondaison de ces propositions consiste certainement à donner un aliment suffisant à l'activité parlementaire en lui soumettant de vastes projets de réformes et d'organisation financière, administrative ou économique.

C'est ainsi que le ministère trouvera en lui-même les éléments de sa durée. Une volonté ferme, une vue exacte et élevée des grands intérêts de la nation, une suffisante capacité de travail devront lui assurer la déférence et le concours durable des représentants du pays. Que le nombre des départements ministériels soit plus ou moins grand, il n'importe; mais ce qui s'impose, c'est qu'il ait un programme et qu'il puise au sein du pays même la force vive dont il a besoin pour le réaliser. Il ne le peut qu'à une seule condition, à savoir que la majorité sur laquelle il est nécessaire qu'il s'appuie soit l'émanation exacte et vigoureuse des forces nationales. C'est dans la réforme des mœurs parlementaires et des mœurs électorales qu'il convient de chercher la solution d'un aussi capital problème.

DEUXIÈME PARTIE

La Solidarité Ministérielle sous la Restauration

CHAPITRE PREMIER

Premier Ministère Talleyrand (13 mai 1814)

Le principe de la solidarité ministérielle exige, avant toutes choses, l'établissement d'un régime de cabinet. Il faut, comme l'indique nettement Chateaubriand dans ses *Réflexions politiques*, qu'il y ait un ministère et non pas seulement des ministres, que ces ministres fassent partie des deux chambres, et qu'ils délibèrent en commun sur la politique générale. Toutes ces conditions avaient été méconnues en 1789, malgré l'avis de Mirabeau qui insistait pour que le roi « prît des ministres qui eussent la confiance de l'Assemblée et pussent la diriger ». Il fallait, disait-il encore, nommer un nouveau ministère, formé d'après l'impulsion de la majorité et secondée par elle. Mais les droits de la représentation nationale sont loin, à cette époque, d'être fixés d'une manière sûre. C'est en vain que Barnave fait remarquer qu'en Angleterre, la faculté de déclarer que le ministère n'a pas la confiance de l'Assemblée a toujours existé, et que

jamais on n'y a vu rien d'inconstitutionnel ; que les ministres faisant partie des chambres législatives, ils n'y peuvent utilement servir le roi si la majorité leur fait défaut. Malgré tout, l'Assemblée hésite à entamer trop profondément la prérogative royale. Elle se reconnaît bien le droit d'examiner la conduite des ministres, mais en faisant le compte personnel de chacun d'eux, en dehors de toute idée de solidarité, ce qui lui permet de mettre, sur la proposition de Chapelier, M. de Montmorin hors de cause et de déclarer que ce ministre n'a pas perdu la confiance de l'Assemblée.

De telle sorte que dès ce moment, on peut voir le régime représentatif faussé à son origine, par le fait que ce renvoi des ministres que l'Assemblée n'avait pas su obtenir, il fallut, pour l'imposer, un mouvement populaire et les adresses menaçantes votées, sur la proposition de Brissot, par quarante-huit sections de Paris.

La responsabilité des ministres, telle qu'elle se présente dans la constitution du 3 septembre 1791, titre III, chapitre II, section IV, est, pourrait-on dire, une responsabilité de droit commun bien plutôt qu'une responsabilité parlementaire. Elle vise les délits contre la sûreté nationale et la constitution, les attentats à la propriété et à la liberté individuelle, la dissipation des deniers destinés aux dépenses de chaque département ministériel. Toutefois l'article 8, même section, décide qu'aucun ministre en place ou hors de place ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, sans un décret du corps législatif.

Sous la constitution de l'an III, les ministres, nommés et révoqués par le Directoire, article 148, ne forment point un Conseil, article 151, et sont *respectivement* responsables tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés du Directoire (art. 152).

Il serait vain de chercher dans les constitutions impériales autre chose que l'expression d'une volonté unique et exclusive en face de laquelle aucun autre pouvoir ne saurait subsister. Toutefois dans le silence imposé à l'opinion publique,

un lent et sourd travail d'élaboration s'opère dans les esprits, on se rend compte des vices qui avaient entaché l'œuvre constitutionnelle de la Révolution, et quand l'heure des révers a sonné pour le dictateur, le nouveau pouvoir qui va se substituer au régime impérial se trouvera en présence d'aspirations nouvelles, auxquelles il se verra forcé de donner satisfaction. En même temps qu'il appelle Louis XVIII à monter sur le trône, le Sénat, interprète du mouvement qui se manifeste dans l'opinion en faveur de l'établissement du régime parlementaire, présente au futur monarque la constitution du 6 avril 1814, dans laquelle, pour ce qui concerne notre sujet, deux articles nous intéressent plus spécialement. L'article 11 stipule en effet : « les ministres peuvent être membres soit du Sénat, soit du corps législatif » et l'article 21 consacre la responsabilité des ministres dans les termes suivants : « la personne du roi est inviolable et sacrée. Tous les actes du gouvernement sont signés par un ministre. Les ministres sont responsables de tout ce que ces actes contiendraient d'attentatoire aux lois, à la liberté publique et individuelle et aux droits des citoyens. » Bien que l'acte sénatorial du 6 avril n'ait pas été appliqué, il n'en a pas moins servi de base au travail constitutionnel à la suite duquel fut octroyée la Charte du 4 juin 1814. Les dispositions relatives à la forme du gouvernement, aux rapports des ministres avec les Chambres et à la responsabilité ministérielle, ont revêtu dans la Charte une précision plus grande que dans la constitution sénatoriale. Ces dispositions sont contenues dans les articles 13 à 21 et 54 à 56. L'article 13 est ainsi conçu : « la personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au Roi seul appartient la puissance exécutive. » Les articles concernant les ministres s'expriment dans les termes suivants :

Article 54. — Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

Article 55. — La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a celui de les juger.

Article 56. — Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits et en détermineront la poursuite.

La forme solennelle de l'article 13 permet de penser que ses rédacteurs se sont proposé de renforcer dans ce texte la notion de la prérogative royale. L'article dit : ses ministres et non : les ministres. Il s'agit donc des ministres du roi, non des ministres de la nation. Dès lors, dans leurs rapports avec les Chambres, ils pourront — et ils ne manqueront pas de le faire, en s'appuyant sur la lettre et sur l'esprit de la Charte — se retrancher derrière la personne et derrière la volonté du roi. Les ministres s'efforceront d'échapper à la responsabilité qui leur incombe d'après l'article 13 même, en invoquant leur solidarité avec le roi.

Cette responsabilité, d'ailleurs, est limitée et d'ordre purement pénal. Les ministres ne peuvent être mis en accusation que pour trahison ou concussion. Quant à la responsabilité dite politique, c'est-à-dire celle qui a pour unique sanction la perte du pouvoir, ils sont, nous venons de le voir, les hommes du roi et prétendront jusqu'à la fin du régime ne relever que de lui. Ces idées ne sont point seulement celles des rédacteurs de la Charte ; ce sont également celles des meilleurs publicistes de l'époque. Benjamin Constant, par exemple, nous explique fort bien ce que signifie la formule incomplète de l'article 13 : « Ses ministres sont responsables. »

Responsables de quoi et devant qui ? On en a tiré de nos jours la responsabilité politique et la solidarité ministérielle et on a dit : les ministres sont responsables solidairement devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels.

Mais en 1814, l'idée qu'on se fait de la responsabilité minis-

térielle est tout autre. Les mots n'ont point encore perdu leur sens et c'est de responsabilité pénale qu'il s'agit. « La déclaration que les ministres sont indignes de la confiance publique, nous dit B. Constant (Cours de politique constitutionnelle Ed. Laboulaye p. 88), est une atteinte directe à la prérogative royale. Elle dispute au prince la liberté de ses choix. Il n'en est pas de même de l'accusation. Les ministres peuvent être reconnus coupables sans que le monarque ait eu tort de les nommer avant qu'ils le fussent. Quand vous accusez les ministres, ce sont eux que vous attaquez ; mais quand vous les déclarez indignes de la confiance publique, le prince est inculpé ou dans ses intentions ou dans ses lumières, ce qui ne doit jamais arriver dans un gouvernement constitutionnel. »

Il est vrai qu'à la page précédente, le même B. Constant prévoit pour l'avenir du régime parlementaire un mécanisme qui semble en contradiction avec ce que nous venons de voir : « Lorsque nous aurons, dit-il, ce que nous n'avons pas encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert, une majorité stable et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pour lui le plus grand nombre de voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections. Et alors ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre. »

Mais la contradiction n'est qu'apparente. A la page 88, les ministres ne sont encore que les hommes du roi. Celui-ci les a choisis en toute liberté et c'est sa volonté qu'ils représentent devant les Chambres. Page 87, au contraire, ces mêmes ministres sont supposés les hommes de la nation. C'est bien encore le roi qui les a nommés, mais sur la désignation de la majorité dont ils représentent au pouvoir la volonté et les aspirations. Toutefois B. Constant ne nous dit pas ici que la responsabilité a changé de caractère. Elle reste entièrement pénale, et si les ministres quittent le pouvoir, ce n'est

pas en vertu d'une responsabilité hypothétique, c'est parce qu'ils ont perdu la confiance de la majorité, comme dans le premier système, ils pouvaient perdre la confiance du roi. Et il s'agit si peu dans sa pensée d'une véritable responsabilité politique, qu'il ne manque pas de nous parler tout aussitôt de la faculté que vont avoir les ministres d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Si les ministres sont vraiment responsables devant les Chambres, le droit de celles-ci devient un droit strict, et sans appel. C'est ce qui arrive en matière pénale. Supposons qu'aujourd'hui, en vertu du droit incontestable de la Chambre des députés, des ministres aient été mis en accusation et déférés à la Chambre haute par un vote formel ; peut-on imaginer que pour se soustraire aux effets de ce vote, ces ministres puissent obtenir la dissolution de la Chambre et recourir à des élections nouvelles ? Mais la question reçoit une solution toute différente si l'on prend le vote de la Chambre pour ce qu'il est réellement, à savoir un vote impliquant le désaccord entre le ministère et la majorité. On comprend dès lors très bien que les ministres puissent en appeler du vote hostile de la majorité, au jugement du pays convoqué dans ses comices électoraux.

La responsabilité politique est une responsabilité purement morale, d'un caractère tout à fait général, qui dépasse la sphère du parlement. Les ministres sont avant tout responsables devant l'opinion publique et devant le pays.

Quoi qu'il en soit le régime parlementaire apparaît doté par la Charte de 1814 de ses organes les plus essentiels : deux Chambres d'origine différente et un ministère responsable, ayant accès au Parlement. Mais quand même le roi l'eût voulu, comment aurait-il pu constituer ce ministère en conformité avec les exigences de ce régime ? Il ne faut pas oublier que la Chambre des députés n'est autre que le corps législatif impérial, notablement expurgé, du reste, et que rien dans le passé de cette assemblée muette ne permettait de dégager les grands courants d'opinion sur les-

quels peut s'appuyer le gouvernement d'un pays. En outre, malgré son long séjour en Angleterre, le roi n'est qu'à moitié converti aux rigueurs du régime parlementaire. Plus soucieux d'assurer à la majesté royale tout l'éclat de l'ancienne cour que d'approfondir les questions politiques dont la solution s'impose à son gouvernement et les règles constitutionnelles qui doivent le diriger, il abandonne volontiers à ses ministres tout le poids des affaires et signe, sans en prendre connaissance, les ordonnances qu'ils lui présentent. « Ma main signe, dit-il un jour à l'un d'eux, mais votre tête répond », et cette boutade montre bien dans l'exagération de la forme jusqu'à quel point il entend laisser aux ministres la responsabilité de leurs actes. Pas un instant il ne s'est préoccupé en constituant le ministère du 13 mai 1814 de lui assurer l'unité et l'homogénéité sans lesquelles tout cabinet sera fatalement dépourvu de cette solidarité interne qui doit diriger tous les actes des ministres vers une fin commune, en vue de la réalisation d'un programme commun. Il n'y a pas eu d'autres bases au choix des ministres que les chances personnelles que possédait chacun d'eux. M. de Talleyrand a été le principal artisan du long travail diplomatique, politique et constitutionnel qui a ramené Louis XVIII sur le trône. Et il a pris soin dans une note qu'il a fait transmettre au roi, de déclarer qu'en échange de tant de dévouement, il ne lui demandera rien si ce n'est le ministère des affaires étrangères pour lui-même et quelques menus avantages pour un neveu et une nièce. L'abbé de Montesquiou, qui avait été le conseiller et l'homme de confiance de la famille royale pendant l'exil, prenait le ministère de l'Intérieur, d'abord parce que c'était le poste qui lui agréait le mieux, ensuite pour en éliminer M. Beugnot qui y avait été appelé le 1^{er} avril par M. de Talleyrand.

Le baron Louis tenait les finances depuis le 1^{er} avril; sa compétence et son activité, non moins que la faveur de Talleyrand, assurent son maintien et l'on craint que, dans

l'état où se trouve le trésor, son déplacement ne soulève de redoutables embarras financiers. Comme Louis et Beugnot, le général Dupont à la guerre et Malouet à la marine faisaient partie du ministère du 1^{er} avril. M. de Blacas, ministre de la maison du roi, est le confident intime et le favori de Louis XVIII.

Le chancelier Dambray, ministre de la justice, et M. Ferrand, ministre d'Etat et directeur des Postes, sont d'anciens parlementaires dévoués à l'ancienne monarchie. M. Beugnot a dû céder l'Intérieur à l'abbé de Montesquiou, mais il devient directeur général de la police. Un décret spécial décide qu'il travaillera directement avec le roi et exercera dans son administration toute l'autorité du ministre. M. de Vitrolles qui, dès le premier moment où la chute de Napoléon s'est affirmée irrémédiable, s'est improvisé l'agent et le courtier du comte d'Artois, est nommé secrétaire du Conseil, et ses fonctions consistent à tenir note des délibérations du gouvernement.

Le Cabinet comprend ainsi des éléments de tendances et d'origine très diverses : Talleyrand, Louis, Dupont et Malouet sont des constitutionnels et y défendent les intérêts nés de la révolution ; Montesquiou et Dambray y représentent l'ancienne société qui y trouve encore dans le comte Ferrand son défenseur le plus âpre et le plus intransigeant. M. de Blacas est plus spécialement l'homme de la cour et M. de Vitrolles l'agent du comte d'Artois.

En marge de ce gouvernement officiel, Monsieur a conservé, après avoir résigné la lieutenance du royaume, l'organisme qu'on avait appelé « la chancellerie du lieutenant général », et que Talleyrand avait baptisé « le ministère de l'entresol », sorte de gouvernement occulte, mais surtout foyer d'intrigues incessantes où venaient fermenter tous les mécontentements, toutes les imprudences et toutes les audaces de l'émigration et des partisans de l'ancien régime. M. de Blacas, à l'insu du gouvernement officiel, jouait le rôle d'agent de liaison entre ce dernier et les bureaux du comte d'Artois.

Bien que l'article 54 de la Charte décide que les ministres peuvent faire partie de l'une ou l'autre Chambre, aucun d'eux n'appartient à la Chambre des députés. Loin de devoir leurs titres à la désignation de la majorité de cette Chambre, ils lui sont, à tous les points de vue, complètement étrangers. Ils ne délibèrent pas en Conseil ; ils travaillent seuls, sont appelés séparément chez le roi et comparaissent chacun à leur tour devant le *conseil d'en haut*, étrange institution imaginée par l'abbé de Montesquieu sur le modèle que lui fournissait l'ancienne monarchie et consacrée par une ordonnance du 20 juin qui dispose : « les membres de notre Conseil seront classés et distribués ainsi qu'il suit : le Conseil d'en haut ou des ministres, actuellement existants ; le Conseil privé ou des parties qui prendra le titre de Conseil d'Etat. — Le Conseil d'en haut ou des ministres sera composé des princes de notre famille, du chancelier et de ceux de nos ministres secrétaires d'Etat, de nos ministres d'Etat et des Conseillers d'Etat qu'il nous plaira de faire appeler pour chaque séance ».

Nous sommes, on le voit, aussi loin que possible du régime parlementaire. Le véritable gouvernement, à savoir le Conseil d'en haut, est tout à fait en marge de ce régime ; les ministres qui n'en font point nécessairement partie, n'y sont appelés que lorsqu'on a besoin d'eux et se retirent après avoir pris les ordres. Leur principale fonction est de servir d'intermédiaire entre le roi et le parlement.

Il ne peut dès lors y avoir entre eux, ni communauté de vues ni communauté d'action. On s'en aperçoit à propos des ordonnances des 7 et 9 juin prises par M. Beugnot, à l'insu de tous les ministres, sauf du chancelier Dambray, sur les instances du roi et du comte d'Artois, la première pour interdire sous des peines sévères toute espèce de travail et de commerce les dimanches et fêtes, la seconde pour prescrire aux particuliers de tapisser leurs façades sur le passage des processions.

Ces ordonnances soulevèrent dans l'opinion et dans la

presse un orage violent. On ne manqua pas d'y relever de nombreux délits tels que l'excès de pouvoir, la violation de plusieurs articles du code, et de les dénoncer comme des entreprises inconstitutionnelles, portant atteintes à la liberté religieuse et exposant par suite à de justes condamnations ceux des fonctionnaires publics qui en poursuivraient l'exécution. Les ministres qui n'avaient pas été consultés s'émurent de la réprobation que des actes aussi malencontreux faisaient rejaillir sur le Gouvernement.

Louis et Malouet vinrent supplier Beugnot de donner sa démission. Mais en fin de compte, la tempête s'apaisa, le directeur de la police trouva dans le sein de la Chambre des députés de zélés défenseurs, les ordonnances furent retirées et, sur la proposition de M. Bouvier, une loi fut votée qui restreignait et régularisait l'action administrative sur la matière.

La responsabilité solidaire des ministres est mise en jeu, nous le savons, non seulement pour les actes qu'ils font, mais aussi pour ceux qu'ils auraient dû faire et qu'ils ont négligé d'accomplir. Ils sont donc solidairement responsables de l'inexécution des lois, lorsque cette omission engage la politique du gouvernement. Le ministère du 5 mai oublie cependant de faire appliquer la loi interdisant le territoire français à l'ordre des Jésuites. Tandis qu'entre le roi et M. Ferrand, ardent Janséniste, s'établit une controverse savante et animée, et que le ministre d'Etat s'efforce de montrer à son royal interlocuteur les périls que ferait courir à l'ordre public la rentrée des Jésuites, ces derniers s'infiltrèrent peu à peu et ne tardent pas à devenir assez forts pour songer à fonder en France un établissement. Beugnot, qui n'a pas d'ordres, laisse faire et bien que la question n'ait pas eu de répercussion immédiate au Parlement, elle ne devait pas tarder à y soulever les tempêtes les plus violentes, en même temps qu'elle faisait surgir un nouvel élément de troubles et de discordes dans le pays.

La même incohérence dans la pensée et le même décousu

dans l'action que nous avons relevés dans l'affaire des ordonnances sur la célébration du dimanche, reparaissent dans l'affaire Dard et Falconnet. Les nombreux émigrés qui sont rentrés en France à la suite de Louis XVIII et de la cour, assaillent le gouvernement de leurs réclamations, et sans égard pour l'article 9 de la Charte qui garantit l'inviolabilité des biens nationaux, réclament à grands cris la restitution de leurs anciens domaines. Les nouveaux propriétaires s'inquiètent, des conflits surgissent à chaque instant sur tous les points du territoire. Le gouvernement reste inerte. Deux brochures paraissent prêchant avec âpreté le retour des biens nationaux à leurs anciens propriétaires. Beugnot s'émue enfin et sans avertir le Conseil fait arrêter les deux auteurs, M. Dard et M. Falconnet, dont le dernier s'était emporté jusqu'à traiter les acheteurs de voleurs et de bandits. A la nouvelle de ces arrestations, la cour et le faubourg s'indignent. Le chancelier Dambray vient demander au directeur de la police comment il a pu se permettre sans consulter Monsieur, de lancer des mandats d'arrêt contre les deux écrivains. Enfin le roi donne l'ordre de libérer les prisonniers et d'abandonner les poursuites. Quand les ministres sont mis au courant, bien loin de la considérer comme une très grave affaire de gouvernement, ils ne trouvent dans l'aventure qu'un banal sujet d'entretien et une occasion de blâmer ou d'approuver les mesures contradictoires qui ont été prises.

Si les ministres ne s'entendent pas entre eux, ils ne se font guère mieux entendre du personnel sous leurs ordres. A cette époque de passions ardentes, les individus ne semblent mus que par une sorte de démon intérieur qui les rend sourds à la voix de la discipline. Et le scepticisme souriant de M. Beugnot rencontra l'expression qui convenait lorsqu'il qualifia d'anarchie paternelle le régime de 1814. Pour se procurer les fonds nécessaires en vue de payer les créanciers de l'Etat, le baron Louis fait décider l'aliénation de 300.000 hectares de bois de l'Etat. Aussitôt la cour, les sa-

lons royalistes, les presbytères retentissent de clameurs contre le ministre qui ose consommer en pleine Restauration l'œuvre spoliatrice de la Révolution. (Duvergier de Hauranne). Le ministre des finances consulte confidentiellement les préfets sur les effets que pouvait produire cette vente de biens royaux ou d'Eglise dans leurs départements. Le préfet de la Nièvre, Fiévée, répond « qu'il ne donnerait sa signature à aucun procès-verbal d'adjudication de bois d'Eglise avant que le ministre lui ait fait connaître que la volonté expresse du roi était que ces biens fussent vendus ». On comprend mal qu'après une telle réponse, le préfet de la Nièvre ait pu conserver son poste.

Du reste l'action gouvernementale, trop souvent gauche et maladroite, se ressent à chaque instant du manque de concert entre les ministres. A la suite d'un ordre du jour voté à l'unanimité et proclamant l'irrévocabilité des ventes de biens nationaux, le gouvernement décide de proposer la restitution aux émigrés des biens non vendus que l'Etat avait encore en sa possession. Mais tandis que, dans sa pensée, cette loi devait être présentée comme une mesure de justice et d'humanité et devait avoir pour effet de consolider entre les mains des nouveaux propriétaires les acquisitions faites par eux dans le passé, elle ne réussit qu'à raviver les défiances et les inquiétudes de ces derniers. C'est que le roi avait choisi pour présenter cette loi, non point un ministre responsable, mais un ministre d'Etat et le plus fanatique de tous, M. Ferrand, qui, dans son intransigeance absolutiste, ne cessait de verser l'outrage sur les hommes et les choses de la Révolution. Il n'eut garde de manquer une aussi belle occasion d'exalter les vertus des émigrés aux dépens de ceux qui avaient adhéré aux institutions nouvelles de la France : « A force de malheurs et d'agitations, dit-il, tous se retrouveraient donc au même point, les uns en suivant une ligne droite, sans jamais en dévier, les autres après avoir parcouru plus ou moins les phases révolutionnaires au milieu desquelles ils se sont trouvés. » Cette image mal-

heureuse de la ligne droite et de la ligne courbe, contraire du reste à la pensée des ministres, allait, pendant toute la Restauration, fournir une ample matière aux débats les plus passionnés. Mais elle ne tarda pas à être relevée par le rapporteur de la commission. Celui-ci tout en adoptant le principe de la loi, fit remarquer le contraste si affligeant que l'exposé des motifs, œuvre personnelle de Ferrand, présentait avec le projet lui-même, œuvre du gouvernement. Il s'attacha à montrer que la phrase malencontreuse pas plus que l'exposé fait par le ministre d'Etat n'étaient l'expression de la volonté du roi.

Ce rapide exposé des tergiversations et des incohérences ministérielles pendant la première Restauration, sera peut-être suffisant pour permettre de comprendre à quel point le défaut absolu de solidarité entre les ministres pesa lourdement sur les destinées du régime.

On ne peut s'étonner qu'un gouvernement, divisé comme l'opinion elle-même, ballotté entre des partis irréconciliables, incapable aussi bien de faire respecter la Charte que de s'assurer la confiance des Chambres, ait pu manquer de clairvoyance au point de ne pas s'apercevoir du sourd travail qui s'accomplissait dans le pays et qui allait bientôt précipiter la France dans la funeste aventure des Cent jours.

CHÂPITRE II

Deuxième Ministère Talleyrand (7 juillet 1815)

Pendant le séjour de Louis XVIII à Gand, les partis se sont reformés autour du roi et dressent les uns contre les autres des programmes inconciliables. Les absolutistes avec M. de Bruges, exigent le retrait de la Charte et le retour aux institutions de l'ancienne monarchie; les constitutionnels, avec le baron Louis et M. de Jaucourt, auxiliaires actifs de M. de Talleyrand, demandent que la Charte soit observée dans sa lettre et son esprit et qu'elle développe toutes ses conséquences, dont la plus essentielle consiste dans la formation d'un ministère homogène et solidaire. Dans une situation intermédiaire M. de Blacas se contentera de voir la Charte amendée et l'autorité du roi renforcée. Mais il faut tenir aussi le plus grand compte des dispositions du corps diplomatique, qui a suivi le roi en Belgique et qui considère que le retour de Napoléon est dû pour la plus grande part, à l'imprévoyance, à la faiblesse et aux fautes des ministres de Louis XVIII non moins qu'à l'influence occulte du comte d'Artois et à la présence des princes dans le Conseil. Pour écarter le péril que feraient courir à l'Europe de nouvelles secousses révolutionnaires ou le retour de la dictature, il faut un gouvernement ferme, capable de comprendre l'état présent de la France et de faire respecter les situations acquises. Les agents étrangers s'efforcent d'agir dans ce sens sur l'esprit de Louis XVIII et finissent par obtenir de lui la promesse que, dès son retour de Vienne, M. de Talleyrand

sera mis à la tête d'un gouvernement *efficace et responsable*.

Le 28 juin 1815, le roi signe la proclamation de Cambrai dans laquelle, à propos du rétablissement de la dîme et des droits féodaux « dont on a parlé dans ces derniers temps », il déclare que « cette fable, inventée par l'ennemi commun, n'a pas besoin d'être réfutée ». Il ajoute que « si les acquéreurs de domaines nationaux ont conçu des inquiétudes, la Charte aurait dû suffire pour les rassurer ». A cette Charte, sous la protection de laquelle il met la légitimité, il ajoutera « toutes les garanties qui peuvent en assurer le bienfait » et au premier rang desquelles il place « l'unité du ministère ». Quelques jours plus tard, le 4 juillet, le duc de Wellington faisait tenir à la Chambre des représentants par l'entremise d'un émissaire de Fouché un memorandum dans lequel il déclarait que le roi était disposé à donner toutes les garanties désirables de la liberté constitutionnelle et de la liberté personnelle et Talleyrand y ajoute une note énumérant ces garanties, parmi lesquelles figurent le maintien de la Charte, l'initiative aux deux Chambres, une nouvelle loi sur la presse et l'unité du ministère. Enfin paraît dans le Moniteur du 10 juillet, l'ordonnance signée le 7 et instituant le nouveau cabinet, avec un considérant dans lequel le roi déclare qu'il a tenu à donner l'unité et la solidarité à son ministère, et lorsque, à la fin du même mois de juillet, les diplomates étrangers demandent à Louis XVIII quelle forme de gouvernement il entend donner à la France, le baron Pasquier répond : « Les intentions et la marche du gouvernement sont, en ce moment, indiquées d'une manière non équivoque par la formation d'un ministère solidaire et responsable. » Mais il n'y a là que verbalisme pur : pour réaliser l'unité et la solidarité dont la nécessité apparaît à tous les yeux, il faut autre chose qu'un effort de cohésion que nous ne rencontrons du reste pas dans la constitution du ministère du 7 juillet : il faut une idée directrice, un programme accepté et soutenu par une

majorité forte et compacte. Or ce programme n'existe pas ; d'autre part les partis sont dépourvus d'organisation et de discipline ; ils défendent ou combattent tour à tour, au gré des circonstances et de l'intérêt du moment des idées politiques contradictoires. Tant que durera le régime on verra les ministres, incapables de gouverner résolument soit avec la droite, soit avec la gauche, s'efforcer de s'appuyer sur les éléments les moins consistants de ces groupes pour constituer avec le centre une majorité de hasard. Quant au ministère, nous trouvons le baron Louis aux finances, M. Pasquier à la justice et le maréchal Gouvion-St-Cyr à la guerre. Mais pour complaire à l'empereur de Russie, on a donné le ministère de l'Intérieur au comte Pozzo di Borgo, ambassadeur d'Alexandre, qui, d'ailleurs, ne crut pas pouvoir l'accepter, et le ministère de la maison du roi au duc de Richelieu qui, pendant un long séjour en Russie, avait conquis l'estime et l'affection de l'empereur (Duvergier). Et sur les instances de Monsieur, Fouché qui, le mois précédent, était ministre de Napoléon, est devenu ministre de Louis XVIII. Enfin M. de Vitrolles reprend ses fonctions de secrétaire du Conseil. Le gouvernement donna immédiatement la mesure de sa faiblesse et de son impuissance à propos des affaires du Midi, où des bandes d'égorgeurs, sous le couvert de la religion et du loyalisme légitimiste, massacraient les protestants et les partisans du régime impérial. Dès les Cent Jours, le duc d'Angoulême avait été investi de pouvoirs presque souverains dans cette région, et, en vertu de la délégation royale, avait nommé des commissaires extraordinaires chargés de rétablir l'autorité du roi dans les départements méridionaux. Ces commissaires se trouvèrent naturellement en conflit avec les fonctionnaires réguliers du gouvernement, et les hommes de désordre profitaient largement de cette anarchie à laquelle les ministres ne surent pas mettre fin, même après l'intervention du duc de Wellington et du comte Pozzo di Borgo qui vinrent un jour dénoncer en plein conseil l'usurpation du duc d'Angoulême

et déclarer que les souverains alliés ne pouvaient pas avoir confiance dans le gouvernement du royaume, alors que le roi ne parvenait pas seulement à gouverner les princes de sa famille. Les choses en vinrent à ce point que le préfet de Vaucluse, M. de Saint-Chamans, se vit obligé de solliciter la protection des troupes autrichiennes « contre la poignée d'assassins qui faisaient trembler tout le monde et assouvissaient impunément leur amour du pillage ». Aussi M. de Talleyrand, si puissant naguère en raison de ses succès diplomatiques au congrès de Vienne, voyait-il son autorité décroître de jour en jour auprès des souverains alliés et par suite auprès de Louis XVIII lui-même.

Les vices de l'organisation ministérielle ne devaient du reste pas tarder à porter leurs fruits. Talleyrand avait eu le grand tort de maintenir M. de Vitrolles et de donner comme sous-secrétaire d'Etat au maréchal Gouvion-St-Cyr un homme du parti du comte d'Artois, M. Tabarié. Mécontent des choix faits par le maréchal, M. de Vitrolles eut l'idée de rédiger de concert avec M. Tabarié la liste des colonels que Monsieur voulait placer à la tête de la garde et de présenter cette liste à Gouvion St-Cyr comme l'expression des volontés du roi. Au Conseil suivant, le maréchal déclare qu'il n'est plus ministre de la Guerre et que c'est M. de Vitrolles qui est chargé de transmettre à l'armée les ordres du roi. Les ministres surpris s'informent et s'efforcent de calmer Gouvion St-Cyr qui voulut bien se contenter des excuses de M. de Vitrolles.

Le défaut de solidarité entre les ministres apparaît encore bien plus flagrant à l'occasion des deux rapports au roi que Fouché présenta sournoisement au Conseil et qu'il fit, sans l'assentiment de ses collègues, publier et répandre à profusion en France et en Angleterre. Il y dénonçait les dangers et les maux que ferait courir à la France et à la royauté le parti de la contre-révolution dès qu'il ne serait plus contenu par l'occupation étrangère. La diffusion de ces rapports soulève une émotion violente dans le corps diplomatique et à la

cour. Les ministres qui n'avaient pas pensé que ces documents dussent franchir le seuil du Conseil, ne purent qu'exprimer leur embarras et leur mécontentement. Or Fouché qui avait pensé par là fortifier son influence en s'assurant la faveur des patriotes et des libéraux, ne devait pas tarder à s'apercevoir qu'il n'avait fait qu'accélérer sa perte. — Mais il est inconcevable qu'après l'éclat soulevé par la publication des deux rapports, Talleyrand n'ait pas compris que son ministère ne pouvait pas accepter la solidarité de l'acte de Fouché et ne l'ait pas mis en demeure de se retirer.

Surviennent les élections. Elles amenèrent cette majorité d'ultra-royalistes dont les prétentions et les excès rendirent tristement célèbre la *Chambre introuvable* et un débordement d'écrits haineux dans lesquels le roi était supplié de s'armer du glaive de la loi pour purger le sol de la patrie de tous les monstres qui ont méconnu les bienfaits de la légitimité. Si Talleyrand eût été pénétré de l'esprit du régime parlementaire, il eût compris que son heure était passée et il se fût retiré avec le cabinet tout entier. Il préféra louvoyer et pensa pouvoir se maintenir en se débarrassant de Fouché. Il lui offrit le poste d'ambassadeur aux Etats-Unis, mais le ministre de la police parut ne pas comprendre. Cependant, après la démarche d'un des membres les plus importants de la Chambre des députés, M. Lainé, auprès de Pasquier à qui il déclare en son nom et au nom de plusieurs de ses collègues que Fouché ne pourra pas se présenter devant la Chambre, celui-ci se résigne et négocie avec M. de Talleyrand son envoi comme ministre à Dresde.

Talleyrand se croit sauvé, mais bientôt en présence des exigences pécuniaires et territoriales des étrangers, aggravées par le ressentiment personnel que nourrit contre lui l'empereur Alexandre depuis le congrès de Vienne, de l'hostilité de la cour, de l'esprit de la nouvelle Chambre, il se sent incapable de triompher de tant de difficultés. Il fait adopter par le Conseil l'idée de se présenter en corps devant le roi et de solliciter l'appui de son autorité, nouvelle et grave infrac-

tion au principe de la responsabilité ministérielle. Le roi lui fait remarquer avec raison qu'une telle démarche est peu constitutionnelle et que c'est à ses ministres de se tirer d'affaire comme ils peuvent. Talleyrand se retire trois mois après avoir pris le pouvoir, le 21 septembre 1815. Le ministère entier qu'il a cru habile d'associer à sa démarche auprès du roi, le suit dans sa retraite.

CHAPITRE III

Premier Ministère Richelieu (22 septembre 1815)

Talleyrand était tombé devant l'inimitié d'Alexandre et devant l'ardent royalisme de la Chambre nouvelle. Par le crédit du duc de Richelieu sur l'empereur de Russie, on espérait obtenir une atténuation des exigences étrangères, mais il restait, par le choix des ministres, à satisfaire le royalisme de la Chambre. Avec Richelieu, ministre des Affaires étrangères, le parti royaliste modéré comprend dans le ministère MM. Decazes, ministre de la Police, Corvetto, ministre des Finances, et Barbé-Marbois, ministre de la Justice. Les royalistes exagérés, c'est-à-dire le parti de Monsieur, y comprenaient le duc de Feltre, au ministère de la Guerre, Vaublanc à l'Intérieur et Dubouchage à la Marine. M. de Vitrolles quitte le secrétariat du Conseil et n'est pas remplacé. Le ministère délivré pour un temps de l'obsession des questions étrangères par le désastreux traité de Paris (20 novembre 1815), va se trouver en face d'un problème tout aussi redoutable : contenir les passions d'une assemblée dont la majorité n'avait qu'une idée, celle d'abolir toutes les institutions nées de la Révolution pour restaurer dans son intégralité l'ancienne monarchie et qui ne recule pas devant les moyens les plus violents pour venger sur les hommes du nouveau régime la ruine de la société d'autrefois. Le point de ralliement des royalistes purs, nouvellement élus, est le pavillon de Marsan qui abrite la petite cour de Monsieur, plutôt que les Tuile-

ries et ils trouvent un centre d'attraction plus occulte, mais non moins puissant, dans une association fortement constituée, la Congrégation, qui se substitue peu à peu aux petites coteries provinciales et aux groupements éphémères.

Une des premières mesures qui faussa le mécanisme du gouvernement parlementaire, dans lequel aucun organisme indépendant du ministère responsable ne doit gêner la liberté d'action de ce dernier, fut la constitution par M. de Vaublanc d'un Comité de trois membres, chargé sous la direction de Monsieur, colonel général, de tout ce qui concernait l'administration des gardes nationales du royaume. C'était un véritable petit ministère dans lequel Vaublanc ne manqua pas d'introduire deux personnages éminemment représentatifs de l'ancien régime, le comte de Bruges et le marquis de Polignac, les deux familiers les plus dévoués du comte d'Artois. De sorte qu'on pouvait voir en France une force armée entièrement soustraite au contrôle du pouvoir officiel et des ministres responsables.

Une anomalie aussi scandaleuse ne pouvait manquer de frapper les diplomates étrangers qui durent en informer leurs gouvernements.

La responsabilité exige encore que tous les actes politiques des ministres soient concertés dans le Conseil. C'est ce qu'oublia Richelieu lorsque le 12 novembre, il vint lire devant la Chambre des Pairs un discours par lequel il lui enjoignait de se constituer en haute cour de justice pour juger le maréchal Ney. Dans ce discours figurait le passage suivant : « Ce n'est pas seulement au nom du roi que nous remplissons cet office, c'est au nom de la France... c'est même *au nom de l'Europe* que nous venons vous conjurer et vous requérir à la fois de juger le maréchal Ney... Nous osons dire que la Chambre des Pairs doit *au monde* une éclatante réparation. » La Chambre des Pairs fut stupéfaite ; mais les ministres, surpris du langage qu'on leur faisait tenir, sans qu'on leur eût communiqué le discours, interrogèrent Richelieu dès qu'il eut quitté la tribune. Il avoua qu'on le lui avait

remis quelques instants avant la séance et qu'il avait eu à peine le temps de le lire.

Le défaut de concert et d'union entre les ministres, apparaissait à chaque occasion et affaiblissait chaque jour davantage le gouvernement. On s'en aperçut encore à propos du projet de loi électorale rédigé par M. de Vaublanc en vertu de l'ordonnance du 13 juillet 1815, qui avait augmenté le nombre des députés en modifiant par là un article de la Charte, tandis qu'elle déclarait sujet à revision l'art. 37 de la même Charte, établissant le renouvellement par cinquième. Le projet Vaublanc, dans la plupart de ses dispositions, constituait un outrage flagrant aux principes du droit public, mais ce qui intéressait surtout l'extrême droite, c'est qu'il conservait le renouvellement par cinquième. L'Assemblée, grosse de projets contre-révolutionnaires qu'elle était décidée à faire aboutir, craignait que ce renouvellement par cinquième n'altérât sa position et ne modifiât la majorité dans un sens défavorable au parti ultra-royaliste, tandis qu'avec la perspective de se maintenir pendant cinq ans, elle se considérait comme maîtresse de la France. Elle se prononça en conséquence pour le renouvellement intégral tous les cinq ans. La Chambre des Pairs rejette la loi ainsi transformée. Un nouveau projet est présenté à la Chambre et M. de Vaublanc, cependant auteur unique du projet primitif instituant le renouvellement par cinquième, vint déclarer que son opinion personnelle était favorable au renouvellement intégral et qu'en proposant le renouvellement partiel, il avait cédé à l'avis de ses collègues. Le renouvellement partiel ainsi condamné par le ministre lui-même est rejeté une deuxième fois par une majorité notablement supérieure à la première.

Le roi au lieu de renvoyer le projet à la Chambre des Pairs, préféra, d'accord avec le ministère, laisser tomber la loi. Richelieu, à partir de ce jour, considéra Vaublanc comme démissionnaire, mais pour éviter toutes complications inutiles, il avait consenti à retarder jusqu'à la fin de la session le moment de la rupture. C'était un tort, car le ministère ne peut

conservé son autorité qu'à la condition de rester et de paraître uni, et l'aveu public de Vaublanc informait l'opinion que cette unité faisait défaut. M. de Vaublanc put donc, tout à son aise, et tout en restant ministre, continuer à régler sa conduite d'après la politique d'un parti qui faisait une guerre ardente au ministère. Sans prendre l'avis du Conseil, il destitua le préfet des Côtes-du-Nord et le remplaça par un protégé du comte d'Artois. Richelieu à bout de patience menaça de s'en aller et Louis XVIII, malgré le soin qu'il prenait de ne rien faire qui pût mécontenter Monsieur, se vit contraint de renvoyer Vaublanc.

Le nouveau ministre de l'Intérieur, Lainé, était un royaliste sincèrement partisan de la Charte. Président de la Chambre des députés, il avait été en butte aux outrages des ultra-royalistes. Son entrée au ministère ne pouvait que déplaire au parti de Monsieur. On crut devoir à celui-ci une compensation. Barbé-Marbois, depuis longtemps malade et inactif, fut renvoyé et le ministère de la Justice rendu au chancelier Dambray dont le principal titre, d'après le *Nain jaune réfugié*, était « de ne vouloir point lire une seule des lois qui n'avaient pu depuis 25 ans être vérifiées ni enregistrées par le Parlement. »

La session de 1815 était close. Elle s'était déroulée au milieu des orages les plus violents, au profit d'une politique inexorable qui mettait en péril les principes et les institutions de la France nouvelle. Les nouveaux élus, animés de passions ardentes, sont peu scrupuleux sur le choix des moyens. Ils s'appuieront volontiers sur les règles du régime représentatif, qu'ils comprennent pour la plupart à merveille, pour consommer la ruine du système. Comme va bientôt le montrer Villemain, le parti de l'ancien régime n'accédait à la forme extérieure de la Charte que pour en détruire le fond. Pour eux, le mérite unique de la Charte sera de permettre aux serviteurs de la monarchie de faire le bonheur du roi malgré lui, en répétant le cri de M. de Béthizy : « Vive le roi quand même », et en luttant sans trêve contre son gouvernement.

Guizot, lui aussi, s'étonne que le régime représentatif, basé sur la doctrine de la souveraineté nationale ait été si facilement accepté par les ennemis de cette doctrine. C'est que, remarque-t-il, des trois pouvoirs qui concourent à notre gouvernement, pouvoir royal, pouvoir ministériel, pouvoir législatif, les deux premiers lui échappaient. « Dans la Chambre des députés seule le parti se croyait le maître : sa situation a dicté sa théorie. »

Et c'est pour des raisons inverses, parce qu'il se trouvait en minorité dans la Chambre, que l'on vit si souvent les de Serre, les Royer-Collard, les Pasquier, adopter une attitude et un langage contraires à la doctrine de la souveraineté nationale, à l'esprit de la Charte et à l'essence même du gouvernement parlementaire.

L'un des chefs les plus fougueux du parti ultra-royaliste, M. de la Bourdonnaie, ne veut pas que le ministère comme il arrive trop souvent, se permette d'invoquer la solidarité royale et présente ses projets comme l'expression de la volonté du roi. Celle-ci ne doit intervenir qu'au moment de sanctionner la loi. « Combinaison admirable, dit-il, sur laquelle est fondé tout le système du gouvernement représentatif; combinaison qui permet, qui ordonne même au sujet respectueux, au serviteur fidèle, devenu législateur, de combattre les propositions du gouvernement, de les rejeter, d'accuser les ministres, *d'être*, en un mot, *en opposition avec les sentiments personnels du monarque pour le maintien des prérogatives imprescriptibles du trône, pour l'intérêt de la monarchie, pour éclairer la volonté royale elle-même*, combinaison qu'avaient entrevue nos pères, et qui constituait le droit des Parlements, de refuser l'enregistrement et de faire des remontrances respectueuses. » Il se trouve ainsi en contradiction avec la doctrine soutenue à la Chambre des pairs par le duc de la Rochefoucauld, le marquis de Bonnav, le duc de la Vauguyon, le marquis de Clermont-Tonnerre. « Nous ne sommes pas législateurs, dit ce dernier, nous sommes les conseillers que le législateur sou-

verain daigne associer à son noble travail. Le roi tient son droit de sa naissance; aujourd'hui comme autrefois, c'est lui qui fait la loi et qui la donne. » — « En donnant la Charte à son peuple, dit un autre pair, le roi n'a pas songé à établir un système représentatif dans le sens qu'on attache ordinairement à ce mot; il a voulu remplir l'obligation imposée au monarque de donner à son peuple de bonnes lois, et dans ce but, il s'est entouré de sages conseillers. » (Duvergier.)

Mais ce n'est pas seulement, dans le camp de la contre-révolution que se manifeste l'esprit contradictoire que l'on rencontre chez ceux qui veulent détruire la Charte par la Charte; et tandis que les ultra-royalistes défendent les vrais principes du gouvernement parlementaire, on voit des esprits logiques comme M. de Serre, Royer-Collard et Pasquier abandonner, sous le coup de fouet de l'opportunité, le terrain constitutionnel. Le premier combat le projet de la commission, dans la discussion de la loi électorale, comme usurpant la prérogative royale d'initiative. « En Angleterre, dit-il, où les ministres sont en quelque sorte, les fondés de pouvoirs des trois branches de la législature, l'initiative appartient naturellement à la Chambre des communes. Aussi Montesquieu a-t-il défini l'Angleterre une république sous les formes de la monarchie. La France, au contraire, est une monarchie où le roi doit gouverner. Or, ajoutait-il, donner des lois c'est gouverner. »

Quant à Royer-Collard, il proclame : « Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi, ce jour-là, c'en est fait, non seulement de la Charte, mais de notre royauté; ce jour-là nous sommes en république. — Et qu'on ne dise pas que c'est la nature du gouvernement représentatif qui entraîne ces conséquences... si on dit que le type du gouvernement représentatif est chez les Anglais, ne serait-il pas plus convenable de dire : le gouvernement anglais au lieu du gouverne-

ment représentatif? » Cette doctrine radicalement subversive du gouvernement parlementaire, était au pôle opposé à celle que soutenait Royer-Collard quelques années plus tard.

Pour ce qui regarde la responsabilité ministérielle, c'est encore la Boundonnaie qui soutenait la vraie doctrine parlementaire, quand il disait le 20 mars 1816 : « On essaie de persuader qu'un ministre peut se soutenir sans avoir la majorité dans les deux Chambres, comme si le ministre était quelque chose quand il ne gouverne pas, comme si gouverner n'était pas diriger, comme si on dirigeait sans faire les lois, comme si on faisait les lois avec la minorité dans les deux Chambres. »

Et c'est Lizot, un modéré, qui lui répond : « La Chambre a le droit d'accuser un ministre; elle n'a pas le droit de le dénoncer... Les ministres sont les hommes du roi... Pour ma part, je regarderais comme déshonneur pour moi que le ministère ne pût demeurer en place s'il n'a la majorité. Ce principe admis, ce n'est pas le roi qui gouverne; car il ne nomme plus ses ministres; s'il faut qu'il nomme les ministres qui conyienent à la majorité de la Chambre, c'est la Chambre qui gouverne. » (Duvergier.)

A la Chambre des pairs, le comte Garnier soutenait également que les ministres sont les organes, les instruments du roi. C'est en son nom qu'ils parlent et qu'ils agissent; ils sont inséparables de la personne du roi dans les actes de leur ministère et c'est à lui seul qu'ils sont comptables même des erreurs qu'ils auraient pu commettre. « Si les ministres étaient comptables envers les Chambres législatives d'une partie de leur administration, ils ne seraient plus les ministres du roi; ils seraient les ministres des Chambres, et ce serait véritablement dans les Chambres que résiderait le pouvoir souverain. La prétention, souvent manifestée dans les Chambres électives d'exercer une sorte d'autorité sur les ministres du roi ne peut être regardée que comme l'un des rameaux de la funeste doctrine de la souveraineté du peuple. » (Duvergier.)

La période qui s'ouvre avec la Chambre de 1815 est une époque de grande activité doctrinale; alors qu'à la Chambre des députés on voit, suivant la remarque de Duvergier, « de vieux et fidèles royalistes revendiquer le droit d'initiative, le droit d'amendement, le droit de déterminer, de régler, de contrôler les dépenses publiques, placer hardiment la prérogative du Parlement en face de la prérogative du roi; déclarer que les élections devaient être l'expression libre et vraie de l'opinion nationale, et que la Chambre, sortie des élections, devait exercer une action prépondérante, non seulement sur la direction des affaires, mais encore sur le choix des ministres », on peut dire, quel qu'ait été le but poursuivi par ces hommes, que ce sont eux qui ont vraiment fondé et instauré dans la pratique le gouvernement parlementaire en France. En dehors de la Chambre, l'activité n'est pas moindre parmi les publicistes. Au premier rang de ces derniers, il faut citer Châteaubriand, qui, reprenant dans la *Monarchie selon la Charte* les théories de Benjamin Constant, réclame l'initiative pour les Chambres, s'élève contre l'abus que font les ministres du nom du roi, trace les limites de la prérogative royale, montre la nécessité pour le ministère de disposer de la majorité. « C'est l'opinion publique qui est la source et le principe du ministère, *principium et fons* et par une conséquence qui dérive de celle-ci le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire. » Le ministère doit être un et « l'unité ministérielle » ne veut pas dire que la couronne ne puisse changer quelques membres du Conseil, sans changer les autres; il suffit que les membres entrants forment un système homogène d'administration avec les membres restants ». Les ministres seront solidaires: « La totalité ne tombe que quand le premier ministre s'en va ». Il écrit encore (ch. XXXIX) sur le même sujet: « Les ministres doivent en administration, suivre l'opinion publique, qui leur est marquée par l'esprit de la Chambre des députés... Il faut qu'ils

changent l'esprit de la majorité ou qu'ils s'y soumettent. On ne gouverne point hors de la majorité... Si l'on dit que les ministres peuvent toujours demeurer en place malgré la majorité, parce que cette majorité ne peut pas physiquement les prendre par le manteau et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est garder sa place que de recevoir tous les jours des humiliations... que de n'être jamais sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le ministre reste et que le gouvernement s'en va. »

Mais avant même l'apparition de l'écrit de Châteaubriand, M. de Vitrolles (Du ministère dans le gouvernement représentatif) avait soutenu que « dans les gouvernements représentatifs, l'opinion publique est souveraine et que le ministère, sorte de corps intermédiaire entre le roi et les chambres, doit être nécessairement pris parmi les hommes que les Chambres désigneraient si elles étaient appelées à le choisir directement... unité, responsabilité, solidarité, telles sont les bases du ministère ».

La théorie de la responsabilité ministérielle devant les Chambres trouve du reste des contradicteurs nombreux. Le cardinal de la Luzerne (*De la responsabilité des ministres*) n'admet pas qu'on sépare le gouvernement des ministres de celui du roi. C'est le roi qui seul possède la totalité de l'administration; les ministres ne sont que les hommes du roi, les exécuteurs de ses ordres. Ils ne sont responsables qu'envers lui, sauf bien entendu, les cas prévus de responsabilité légale prévus par la Charte pour concussion et haute trahison. C'est au roi seul qu'il appartient de les nommer et de les destituer, sans que nul obstacle puisse s'opposer à sa volonté.

Même thèse chez M. de Saint-Roman. (Réfutation de la doctrine de Montesquieu sur la balance des pouvoirs). Il s'insurge contre l'idée de la souveraineté nationale. Les députés ne sont pas des législateurs, mais des conseillers et le peuple, suivant l'antique tradition de la monarchie française, n'a qu'un seul droit, celui d'exposer ses doléances, lorsque le roi veut bien le consulter.

M. de Lourdoueix, dans un écrit en réponse à un ouvrage de Fiévée (*Réfutation de l'histoire de la session de 1815*) et dans une seconde brochure (*De la France après la Révolution*) admire la nouvelle organisation administrative de la France, mais considère que les ministres, agents du roi, ne sont responsables que devant lui.

Enfin M. Guizot (*Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*) entreprend la critique des idées de Benjamin Constant et de Châteaubriand. Pour lui, les députés sont moins les représentants du peuple, chargés de réaliser la volonté nationale, que des fonctionnaires d'un ordre particulier, élus pour un service déterminé. En conséquence, sans nier la responsabilité ministérielle, il ne la considère pas comme étant de nature à restreindre les pouvoirs du roi. Celui-ci n'est pas plus étranger aux actes du ministère que les actes du ministre ne sont étrangers à la volonté du roi. « C'est, dit-il, le roi qui veut et qui agit, qui seul a le droit de vouloir et le pouvoir d'agir. Les ministres sont chargés d'éclairer sa volonté; c'est pour eux, non seulement un devoir, comme dans tous les gouvernements possibles, mais une nécessité qui leur est imposée par leur situation. Sans sa volonté, ils ne sont rien, ne peuvent rien, et quiconque prétend distinguer les ministres du roi ne travaille en fait qu'à les désunir. » Et cette doctrine que soutenait déjà Guizot en 1816, il la soutint pendant tout le cours de sa vie politique. C'est elle qui, en 1829, le mit en opposition avec M. Thiers dont la célèbre formule : « Le roi règne et ne gouverne pas » résumait une conception toute différente du régime parlementaire. Et c'est elle qui, en se développant dans la pratique pendant la monarchie de juillet, peut être considérée comme responsable de la tournure que prirent les événements politiques pendant cette période de notre histoire.

Cependant les embarras d'ordre diplomatique aussi bien que d'ordre intérieur suscités au pouvoir par l'intransigeance et les violences de la Chambre introuvable avaient

revêtu une telle acuité qu'il paraissait impossible que la session prochaine pût se dérouler dans les mêmes conditions. Richelieu se préoccupait fort de rechercher par quels moyens il pourrait ramener la Chambre à la modération, mais déjà Decazes avait conçu l'idée de la dissoudre. Il s'en était ouvert à Richelieu, qui accueillit fort mal la proposition et s'y montra résolument hostile; mais les efforts persévérants de Decazes finirent par le convaincre que le retour de la Chambre était incompatible avec le repos de la France et devait par une conséquence forcée empêcher la libération partielle du territoire, objet suprême de la politique et des soins du premier ministre. Richelieu avait donc consenti à ce que la question fût posée en conseil dans les premiers jours du mois d'août. Dambray, Dubouchage, de Feltre repoussèrent le projet, mais ils promirent le secret et le gardèrent loyalement. C'est pourquoi lorsque M. de Richelieu vint annoncer à Monsieur l'ordonnance de dissolution du 5 septembre 1816, il put le trouver au milieu de sa cour brillante et joyeuse, en train de distribuer, dans la certitude du triomphe prochain, les emplois publics à ses plus fidèles serviteurs.

L'émoi fut profond, mais l'idée de la solidarité ministérielle était tellement étrangère aux personnages de la cour que le silence observé par Dambray, de Feltre et Dubouchage sur le projet de dissolution fut considéré par Monsieur et par ses amis comme une véritable trahison.

La nouvelle Chambre, composée en majorité de royalistes modérés sincèrement attachés à la Charte, se réunit le 4 novembre 1816. Elle était appelée à discuter le projet de loi électorale présenté par Lainé, qui instituait le suffrage direct pour tous les citoyens âgés de 30 ans et payant 200 francs de contributions. Pour être député, il fallait être âgé de 40 ans et payer 1.000 francs de contributions. La Chambre devait être renouvelée par cinquième tous les ans. Cette loi parut trop démocratique au chancelier Dambray, ministre de la Justice. Il se sépara ouvertement de ses col-

lègues et conjura les vrais amis de la monarchie de la repousser. Une telle attitude exigeait le remplacement immédiat du ministre; malgré les instances des chefs de la majorité, Louis XVIII, fort jaloux de la prérogative royale et peu enclin à céder à des sollicitations de cette nature, y eût résisté s'il n'eût craint que le maintien de Dambray ne compromît le succès de la loi et il se décida le 19 janvier à le remplacer par Pasquier, président de la Chambre. M. de Sevre fut appelé au fauteuil.

Il n'est pas sans intérêt de signaler, à propos d'une proposition sur la responsabilité ministérielle adoptée l'année précédente à la Chambre des pairs et soumise en 1817 en fin de session, à la Chambre des députés, quelle idée on se faisait sur les bancs ministériels de cette responsabilité. Cette loi, qui étendait dans un sens nettement libéral les dispositions de la Charte, amena Pasquier, ministre de la Justice, à distinguer et à définir la responsabilité politique : « Il serait absurde, déclara-t-il, de considérer la responsabilité des ministres, comme n'étant réelle qu'autant qu'elle peut donner lieu à une accusation juridique. » A la responsabilité personnelle et légale de chacun des ministres s'ajoute la responsabilité générale du gouvernement, laquelle existe par cela seul que le gouvernement est obligé d'obtenir pour ses actes principaux l'assentiment des deux Chambres. C'est, d'après Pasquier, la grande responsabilité politique qui punit les fautes et les erreurs des ministres non par des condamnations judiciaires, mais par la perte du pouvoir.

Ces idées, aujourd'hui classiques, auraient sans doute obtenu l'assentiment de la majorité, mais la session se termina sans que la question pût recevoir une solution.

Le départ de Dambray fortifiait le ministère, mais ne le rendait guère plus homogène. On y pouvait discerner une fraction libérale avec Pasquier et Decazes, une fraction ultra-royaliste avec de Feltre et Dubouchage. Au centre se trouvaient Richelieu et Lainé. Mais ces deux ministres avaient peur à tout propos de mécontenter la droite, et Lainé

refusait obstinément de donner satisfaction à Decazes, quand celui-ci lui demandait de destituer certains fonctionnaires trop compromettants. D'autre part Decazes affectait un air ironique ou distrait quand, chaque semaine, le ministre de la Marine venait dénoncer au Conseil un nouveau complot bonapartiste ou républicain. Richelieu déployait de louables mais vains efforts pour maintenir ou pour rétablir l'harmonie entre les ministres. Les élections approchaient et le ministère présentait que l'application de la nouvelle loi électorale allait apporter de grands changements dans la situation respective des partis. Si les libéraux triomphent, comme il est probable, l'existence du ministère sera très compromise par la présence de Dubouchage et de de Feltre. Aussi Pasquier et Decazes ne cessent-ils de demander le renvoi de leurs deux collègues. Richelieu se résigne enfin à provoquer le départ de Dubouchage qui est remplacé par le maréchal Gouvion Saint-Cyr. Mais Decazes continue à attaquer de Feltre. Il montre à Richelieu l'indiscipline qui se propage dans l'armée, le mauvais esprit de certains régiments où l'on ne cesse d'insulter et de menacer les ministres, le duc de Feltre s'obstinant à laisser faire et à ne pas sévir. Le moment n'est pas loin, si l'on ne se décide à agir vigoureusement, où le gouvernement ne sera plus maître de la force armée. Richelieu craint, s'il se sépare du duc de Feltre, de donner trop de gages à ceux qui, dans la majorité, réclament la destitution du ministre pour prix de leur concours. Mais Decazes lui fait remarquer que, pour éviter une opposition certainement redoutable, le meilleur moyen est de constituer un gouvernement fort, c'est-à-dire homogène. Molé à la marine, Gouvion St-Cyr à la guerre, il n'y aura pas en Europe de gouvernement plus fort. (Duvergier.)

Richelieu hésitait encore, mais poussé par d'autres événements qui faisaient redouter à l'opinion publique le retour de l'ancien régime et entretenait dans les esprits une agitation funeste, il finit par se décider et le 12 septembre 1917 paraissaient dans le *Moniteur* la nomination du maréchal

Gouvion Saint-Cyr comme ministre de la Guerre et celle de M. Molé comme ministre de la Marine.

Les élections de 1817 rendent la situation du ministère plus difficile encore. Les libéraux ont gagné des voix et la majorité se partage entre deux tendances, l'une disposée à s'unir aux libéraux contre l'opposition de droite, l'autre plus encline à se rapprocher de l'opposition de droite pour faire face aux libéraux. Le ministère qui n'a plus en main la direction de la Chambre a perdu toute force propre et sera obligé de recruter comme il pourra la majorité en s'appuyant tantôt sur les éléments de droite, tantôt sur ceux de gauche. Manœuvre difficile qui amène des dissentiments sans cesse renaissants, parce que tel ministre pourra reprocher à ses collègues les transactions qu'ils auront pu faire avec une fraction à laquelle ils sont hostiles. C'est ainsi que M. Molé, obstinément opposé à toute espèce de concession à la droite, reproche à Lainé et à Pasquier d'avoir favorisé M. de Villèle dans le scrutin pour la liste des candidats à la présidence. — Et ce n'est pas sans raison que les doctrinaires, par la bouche de Camille Jordan, peuvent dénoncer chez certains ministres, en particulier chez Lainé, le *constitutionnalisme bâtarde* qui « en voulant la Charte, préférerait l'accepter comme un joug que l'embrasser comme un bienfait; qui, dans cette Charte où tout doit être également sacré, veut distinguer entre des parties soi-disant monarchiques, qu'il faut cultiver et des parties démocratiques qu'il est permis de négliger, opinion dont le caractère propre est de ne jamais savoir ni penser ce qu'elle pense, ni vouloir ce qu'elle veut; de flatter les partis divers en les indisposant tous... »

Dès que la solidarité morale s'affaiblit dans le cabinet, l'action des partis sur ce dernier se fait de plus en plus sentir et élargit peu à peu la fissure. C'est ainsi qu'en 1817, les deux tendances de la majorité contribuent chacune de leur côté à la désorganisation du ministère. Ceux qui veulent désarmer les royalistes par des concessions s'appuient sur Lainé; ceux qui veulent rompre radicalement avec l'ancien

régime soutiennent Decazes et à un moindre degré Pasquier. Cependant le ministère dans son ensemble s'inquiète de l'activité croissante de l'opposition de gauche, plus faible numériquement que celle de droite, mais dont l'autorité grandit parce qu'elle s'appuie *sur les sentiments et sur les instincts* nationaux plutôt que sur l'idée monarchique.

Du reste, l'opposition de droite a uni ses voix à celle de gauche pour faire échouer le projet ministériel sur la presse. Benjamin Constant ne manque pas de féliciter les royalistes de leur ardent amour pour la liberté et de l'aversion qu'ils viennent de manifester pour l'arbitraire. Fiévée en donne les raisons et justifie ainsi la politique de coalition : « Dès que tout le monde est blessé par la même cause, écrit-il, il est naturel que ceux qui souffrent également se ménagent et que la France n'offre plus le spectacle d'hommes se déchirant entre eux au moment où ils ont à redouter la même servitude... L'isolement des ministres doit s'accroître chaque jour. Jusqu'ici, en effet, les royalistes, plus consciencieux qu'habiles, avaient refusé de s'entendre dans les élections avec les indépendants. Ce qui s'est passé à la Chambre aura éclairé les provinces. » (Correspondance administrative et politique.)

Quant au ministère, il ne reconnaît pas le droit de la Chambre; c'est bien plutôt l'impossibilité de gouverner que l'injonction parlementaire qui décidera sa chute. Pour sortir de cette situation équivoque, Richelieu, mis en demeure de rallier à la majorité l'une des deux fractions qui s'en sont écartées, se décide pour la fraction de droite, mais le ministère devait supporter jusqu'au bout le poids de sa constitution hétérogène.

Tandis que le duc négocie avec M. de Villèle et M. Corbière, chefs de la droite, Gouvion St-Cyr faisait, grâce au concours de Decazes, adopter par le roi son projet sur le recrutement de l'armée qui établissait l'égalité devant les grades, substituait le tirage au sort aux engagements volontaires et réalisait la fusion de l'ancien avec la nouvelle armée. Ces dispositions soulevèrent un tel mécontentement

chez les royalistes, que tous pourparlers entre Richelieu et de Villèle furent immédiatement rompus.

D'autre part, la haine farouche que les ultra-royalistes nourrissaient contre Decazes, principal artisan de l'ordonnance du 5 septembre, ne manquait jamais une occasion de se faire jour. C'est ainsi qu'à l'occasion des débats sur la répression de la récente insurrection de Lyon, M. de la Bourdonnaie vint proposer la suppression du ministère de la police, « véritable dictature fondée sur la corruption et le mensonge, mêlée à toutes les conspirations et prospérant à la faveur des malheurs publics ». A ces attaques et à celles moins violentes de M. de Villèle, M. Lainé vint répondre en réclamant pour le ministère entier la responsabilité des actes du ministre incriminé. « *Sentinelles solidaires*, les ministres se relèvent tour à tour et signalent les ennemis du trône ou de la liberté, sous quelque travestissement qu'ils se montrent. » Affirmation intéressante mais purement verbale, car la solidarité ministérielle ne signifie rien, si les ministres prétendent échapper au contrôle des Chambres et c'est justement la prétention de Lainé lorsque, dans la même réponse, il déclare que les ministres sont les exécuteurs des ordres du roi et qu'à lui seul il appartient de juger si tel ministère est ou non nécessaire.

Le cabinet de Richelieu, trois fois modifié depuis 1815 était arrivé en 1818, à la plus grande homogénéité possible. Mais déjà la session de 1817 avait fait éclater entre ses membres des germes de division, qui ne pouvaient manquer de se développer. Richelieu et Lainé sont inquiets de l'activité des éléments de gauche et tendent à se rapprocher des royalistes. Pasquier et Molé, anciens fonctionnaires de l'Empire, se considèrent comme les défenseurs obligés des hommes et des choses de la Révolution.

Gouvion Saint-Cyr, entièrement pris par la reconstitution de l'armée, se préoccupait peu de froisser Richelieu par l'accomplissement de ses projets qui l'amenaient à employer des hommes suspects de fidélité monarchique.

Soutenu par Molé, Pasquier, Decazes, il avait contre lui Richelieu et Lainé.

La situation de Decazes, favori du roi et ministre populaire, était prépondérante et lui permettait les tâches de conciliation. Seul M. Lainé était inquiet et mal à l'aise en face de son collègue.

Le duc de Richelieu avait annoncé que rien ne pourrait le déterminer à rester ministre une fois l'évacuation de la France assurée. Cette idée de la dissolution prochaine du ministère en affaiblissait la cohésion et nuisait à l'action du Gouvernement. C'est ce que sentait fort bien Louis XVIII, quand il écrivait à l'empereur de Russie d'user de toute son influence sur le duc au Congrès d'Aix-la-Chapelle, pour le décider à garder le pouvoir. « Dans la Constitution qui nous régit aujourd'hui, disait le roi, l'unité dans le ministère fait toute la force du gouvernement et c'est le président du Conseil qui est le centre de cette unité ». Mais Richelieu devenait chaque jour plus découragé. Les mesures prises par Gouvion Saint-Cyr, l'irritaient au plus haut point et il se désespérait de l'animosité croissante qui régnait entre Decazes et Lainé au sujet des destitutions à opérer et des nominations à faire dans le personnel administratif.

Les élections de 1818 aggravaient encore la situation en renforçant le parti indépendant. Les alarmes du ministère redoublent ; Richelieu voit dans les progrès du parti libéral une conspiration contre la dynastie. Il faut qu'il se réconcilie avec le parti de Monsieur ; mais sur quel programme ? Celui qu'il apporte est en somme un programme libéral, tandis que les ultra-royalistes n'ont qu'une pensée, celle de changer la loi sur les élections. Le ministère se range peu à peu à cet avis et les obstacles au rapprochement vont donc s'atténuant, sauf le principal, à savoir l'obstination de Gouvion Saint-Cyr à poursuivre la réorganisation de l'armée en dehors de tout intérêt purement politique. En outre Richelieu est absent et ne peut coordonner les efforts pour l'union. Les lettres de Lainé accroissent la méfiance du duc contre

Gouvion Saint-Cyr ; celles de Decazes, de Pasquier, de Molé cherchent à le rassurer. Une autre question se pose : on s'aperçoit que le ministère de la police ne peut subsister en face de celui de l'intérieur sans créer une source permanente de conflits. Il faudra donc que Decazes ou Lainé disparaisse. Si Decazes s'en va, Pasquier, Molé, Gouvion Saint-Cyr le suivront et le ministère ne pourra plus compter sur le concours du parti modéré. Richelieu revient le 28 novembre et trouve ses collègues en pleine division. A la suite de la retraite de Corvetto, depuis longtemps malade, diverses combinaisons surgissent dont aucune ne réussit. Roy est nommé ministre des Finances, mais la situation reste inextricable et le ministère est en pleine dissolution. Richelieu en effet vit sous l'empire d'une idée fixe : la nécessité de modifier la loi électorale pour mettre obstacle au progrès des libéraux. Or il lui est impossible d'engager l'action gouvernementale dans ce sens avec un ministère constitué comme le sien. — Pour donner des gages à la droite, il fait nommer Ravez président de la Chambre des députés sans attendre la réunion du Conseil et sans en parler à aucun de ses collègues alors que la fraction de gauche du cabinet soutenait M. de Serre.

Vif émoi dans le cabinet. Roy trouve fort mauvais que la ligne politique du ministère soit ainsi déterminée sans son concours et par une volonté supérieure. En vain la Chambre, qui craint de voir partir Decazes, se déjuge-t-elle à quelques jours d'intervalle et choisit-elle M. de Saint-Aulaire, beau-père de Decazes comme candidat à la vice-présidence. Les rapports se tendent chaque jour davantage entre le ministre de la Police et le président du Conseil.

Enfin le 21 décembre, Richelieu et Lainé adressent au roi leur lettre de démission, Molé qui devait tout à Decazes et qui s'est dégagé de lui pour passer à droite, en fait autant. Le roi mande Richelieu. Celui-ci lui répond qu'il ne restera qu'à la condition de voir Decazes ambassadeur à Naples ou à Saint-Pétersbourg. Decazes fait connaître à Pasquier et à

Gouvion Saint-Cyr les conditions de Richelieu. Pasquier les apprend à Lainé qui malgré son désaccord avec Decazes trouve la mesure aussi injuste qu'impolitique. Ils représentent à Richelieu que l'exil va rendre Decazes encore plus populaire et le ministère encore plus faible. Le projet avorte. Cependant Richelieu persiste à vouloir introduire la droite dans le ministère. Il fait appel à M. de Villèle, mais la droite exige impérieusement l'élection à deux degrés dont Lainé ne veut à aucun prix. Ni Pasquier ni Roy n'acceptent M. de Villèle. Le ministère est définitivement disloqué.

Cependant le roi réclame encore de Richelieu son concours pour la formation du nouveau ministère. Le duc réunit chez lui Cuvier, Siméon, Lauriston, de Villèle et Mollien. L'exercice du pouvoir pendant trois années ne lui a pas appris que l'homogénéité est la condition la plus indispensable pour la vitalité d'un ministère. Les hommes auxquels il a fait appel ont été longtemps divisés et n'ont aucune idée commune. Cuvier ne veut pas entendre parler de l'élection à deux degrés. Mollien et Siméon repoussent tout concours avec de Villèle et celui-ci se soucie peu d'être isolé. Richelieu se voit forcé d'annoncer au roi l'échec de la combinaison. « Il n'en est point, disait Fievée à ce propos, des monarchies représentatives comme des monarchies absolues où les ministres ne sont que des commis et où, par conséquent, on ne leur demande que de la soumission et assez d'esprit pour ne pas être ennuyeux. Quand on n'admet pas la liberté d'opinion, on peut prendre pêle-mêle dans toutes les opinions. Mais dans la monarchie représentative où les ministres délibèrent en commun et où ils sont collectivement responsables, il faut, avant de les réunir en conseil, s'assurer qu'ils peuvent s'entendre au moins sur les questions principales. »

CHAPITRE IV

Ministère Dessoles (29 décembre 1818)

Aucun gouvernement ne peut durer, sous le régime parlementaire, sans cette solidarité interne que seule peuvent créer l'unité de vues et l'homogénéité. Les publicistes les plus notoires de l'époque ont tous reconnu le caractère essentiel de cette condition fondamentale; les hommes d'Etat n'en paraissent pas moins intimement pénétrés; comment dès lors expliquer les difficultés auxquelles se heurte à chaque instant le fonctionnement du régime? C'est dans le conflit des forces en présence qu'il faut en chercher la raison. Le parti de l'émigration et de l'ancien régime n'a, suivant un mot bien connu, rien oublié ni rien appris. Il continue à soutenir les prétentions les plus folles, et les plus modérés des royalistes ne peuvent se résoudre à croire à la sincérité des hommes qui, tout en restant attachés aux institutions nées de la Révolution, se sont ralliés à la Charte et à la légitimité. — « Vous aimez la légitimité, leur dit Mathieu de Montmorency comme nous aimons la Charte ». Et M. Guizot, qui rapporte ce trait y voit avec raison « la vive expression de la fausse situation de l'un et de l'autre parti sous le gouvernement de la Charte et de la légitimité. »

Sous l'empire de ces méfiances, tout succès du parti libéral apparaît aux royalistes comme un pas vers la Révolution; et toute mesure préconisée par les conservateurs est considérée par les libéraux comme le prélude d'un retour à l'absolutisme. Du reste, en raison même de son caractère gracieux, ni les uns ni les autres n'envisagent la Charte, sinon

dans leurs protestations publiques de loyalisme, comme un acte intangible. Les rédacteurs de la Charte ont eu d'autre part le tort de ne pas s'en tenir strictement aux principes constitutionnels et d'y introduire des dispositions d'ordre simplement législatif. S'il est permis de toucher à ces dernières, pourquoi s'abstiendrait-on de modifier les premières ? Et comme les institutions n'ont pas reçu la consécration du temps, on s'effraie à chaque tournant et l'on cherche dans une modification à la législation, un remède qui ne saurait survivre aux circonstances auxquelles il a dû l'existence.

C'est ainsi que nous avons vu le ministère Richelieu s'effondrer dans l'impuissance de réunir sur un programme commun l'adhésion de tous ses membres.

Le cabinet qui lui succède s'est constitué sans autre programme que des questions de personnes. Pour lui trouver un chef, on a feuilleté l'Almanach royal ; on y a rencontré le nom du général Dessoles, royaliste modéré mais dévoué qui a commandé la Garde nationale en 1814.

M. de Serre, ministre de la Justice, est un doctrinaire de grande allure. Ennemi de l'intrigue et hostile à toutes trac-tations personnelles, il agira en conformité avec les principes et par les voies parlementaires. Ancien président de la Chambre, il garde rancune au centre droit dont les manœuvres lui ont fait perdre le fauteuil. Avec Dessoles et le baron Louis, qui a repris le portefeuille des Finances, il représentera le centre gauche dans le ministère.

Decazes, ministre de l'Intérieur, est un administrateur actif et hardi, un manœuvrier habile et résolu. Très populaire, surtout depuis l'ordonnance du 5 septembre, il s'est établi dans le centre droit et s'applique à vivre en bonne harmonie avec Royer Collard à gauche et avec Lainé à droite. Portal ministre de la Marine, avec qui il est très lié et Gouvion Saint-Cyr, qu'il a défendu contre les attaques de la droite royaliste, soutiendront son action. Voilà donc dans le ministère deux fractions bien tranchées et l'on peut prévoir

que chacune d'elles fera opposition aux mesures et aux choix que proposera l'autre. Pour départager le cabinet, Decazes songe à faire nommer un septième ministre pour la maison du roi. Louis XVIII s'y oppose et écrit à Decazes la fameuse lettre du 20 janvier 1819, où il fixe en traits simples et clairs sa propre théorie constitutionnelle : « En ma présence, dit-il, il n'y a point de majorité ; c'est ma volonté qui doit tout faire. Des ministres responsables disent au roi : Voilà notre opinion ; le roi répond : Voilà ma volonté. Si les ministres, après y avoir réfléchi, croient ne pas trop risquer en se conformant à cette volonté, ils s'y conforment. Sinon ils déclarent qu'ils ne le peuvent. Alors le roi cède, s'il croit ne pouvoir se passer de ses ministres ; dans le cas contraire, il en prend d'autres. » C'est à proprement parler, le contrepied de la doctrine de Benjamin Constant lorsqu'il disait en 1814 : « Notre constitution, en établissant la responsabilité des ministres, sépare clairement le pouvoir ministériel du pouvoir royal. Le seul fait que le monarque est inviolable et que les ministres sont responsables, constate cette séparation. Car on ne peut nier que les ministres n'aient par là un pouvoir qui leur appartient en propre jusqu'à un certain point. Si on ne les considérait que comme des agents passifs et aveugles, leur responsabilité serait absurde et injuste, ou du moins il faudrait qu'ils ne fussent responsables qu'envers le monarque de la stricte exécution de ses ordres. Mais la constitution veut qu'ils soient responsables envers la nation et que dans certains cas les ordres du monarque ne puissent leur servir d'excuse. Il est donc clair qu'ils ne sont pas des agents passifs. Le pouvoir ministériel, bien qu'émané du pouvoir royal, a cependant une existence réellement séparée de ce dernier et la différence est essentielle et fondamentale entre l'autorité responsable et l'autorité investie de l'inviolabilité... »

Quoi qu'il en soit, dès son avènement au pouvoir, le nouveau cabinet n'était d'accord que sur un point, le maintien de la loi électorale de 1817 et manquait en somme de pro-

gramme commun. Il subit un premier échec à la Chambre des pairs, à laquelle il avait présenté au nom du roi un projet de dotation en faveur du duc de Richelieu. La majorité de la Chambre des pairs ne devait pas tarder à se montrer plus agressive encore et le 20 février, l'ancien directeur Barthélemy vint demander à l'Assemblée de supplier le roi de proposer un projet de loi tendant à faire éprouver à l'organisation des collèges électoraux les modifications dont la nécessité pourrait paraître indispensable. Cette double attaque contre la loi électorale et contre le ministère soulève une effervescence énorme dans le pays. En l'adoptant par 98 voix contre 55, la Chambre des pairs montrait qu'elle était décidée à faire au ministère une opposition systématique.

Pour briser cette opposition, le roi signe l'ordonnance du 5 mars, qui nomme soixante nouveaux pairs, au nombre desquels figuraient quinze des vingt-deux pairs exclus après les Cent Jours. Mesure certainement constitutionnelle, mais dont la gravité est relevée très justement par Fiévée : « L'ordonnance du 5 mars, disait-il, casse la Chambre des pairs, comme l'ordonnance du 5 septembre a cassé la Chambre des députés. Mais il y a cette différence que la dissolution de la Chambre des députés est un appel à la nation dans les collèges électoraux et que la nation reste maîtresse de renvoyer à la Chambre la majorité formée que le ministère a voulu briser. En augmentant volontairement le nombre des pairs, non seulement le ministère brise la majorité formée dans cette Chambre, mais il choisit, nomme et institue ceux qui doivent lui former une autre majorité sans indépendance. Aussi la nation n'est point appelée à intervenir et la majorité ne représente que l'opinion du ministère qui l'a choisie. »

A la Chambre des députés, la fermeté doctrinale et l'éloquence de M. de Serre et de Royer-Collard fixait pour un temps la majorité du côté ministériel, mais bientôt la question du rappel des régicides, bannis par une loi en 1816, allait révéler l'inconsistance et les incertitudes du gouvernement

en même temps qu'il lui aliénait les éléments de gauche. Avant son avènement cinquante-cinq régicides avaient été rappelés par des mesures individuelles. Le ministre avait agité en conseil l'opportunité d'une mesure générale de clémence, mais il avait reculé devant la répugnance du roi et l'irritation de la cour. Alors la gauche provoque un mouvement de presse et des pétitions qui furent soumises à une Commission de neuf membres. Quatre d'entre eux opinaient pour le renvoi au président du Conseil, quatre pour l'ordre du jour, le neuvième attendait de connaître la résolution des ministres qui eux-mêmes n'étaient pas d'accord, le président du Conseil désirant le renvoi et M. de Serre l'ordre du jour. Le roi avait fini par se résigner au renvoi, à la condition que celui-ci lui laissât toute liberté. La Commission avisée confia le rapport à Caumartin; mais le 17 mai, comme celui-ci s'apprête à faire son rapport, il apprend que sur les instances de la cour, le roi a changé d'avis et il doit céder le rapport à M. de Cotton. Les amis des bannis s'étaient rendu compte de la faute commise par le pétitionnement et des embarras que cette faute avait causés au ministère. Ils avaient recommandé à Caumartin, organe de la minorité de la Commission, la plus grande modération et celui-ci en effet s'en était remis à la clémence du roi. C'est alors que M. de Serre prononce des paroles irréparables qui lui aliènent en un instant la sympathie de la gauche en lui attirant les applaudissements du côté droit. « Le bannissement des régicides est devenu irrévocable, dit-il ; à l'égard des régicides, *jamais* ; à l'égard des individus temporairement exilés, confiance entière dans la justice et dans la bonté du roi. » La Chambre adopte d'ordre du jour à une immense majorité et la presse royaliste exulte. « Le roi a parlé, proclame le *Conservateur*; le ministre a obéi. La monarchie a gagné la bataille contre la triple alliance du régicide, de la révolution et du système ministériel coalisés. »

C'est en vain que le ministère fait insérer dans le *Moniteur* un article destiné à remettre les choses au point et à

atténuer la portée du terrible *jamais* ; c'est en vain que cinq des exilés temporaires, au nombre desquels figure le maréchal Soult, sont rappelés. Cette mesure de clémence ne fait qu'exaspérer les royalistes sans ramener les libéraux. On a vu le ministère s'appuyer sur la gauche pour faire rejeter la proposition Barthélémy tendant à modifier la loi électorale ; dans l'affaire des bannis, au contraire, c'est à droite qu'il a cherché sa majorité. Il ne disposait pas en propre de plus de 40 voix et avait perdu toute influence sur le centre gauche, sans gagner la confiance de la droite. La situation était pleine de périls. Le général Dessoles et Decazes s'en inquiétaient ; le premier engageait des conversations avec les chefs de la gauche, le second négociait avec les éléments modérés de la droite, mais des deux côtés, les préventions contre le ministère étaient trop fortes pour que l'on pût aboutir à un résultat. Cependant, Monsieur avait chargé le duc d'Angoulême de dire à Decazes que s'il voulait se séparer de ses collègues et former un ministère avec Roy, Portal et Pasquier, il pourrait compter sur son appui. Decazes ayant refusé, ce fut le divorce définitif entre le parti de la cour et lui. Le ministère attaqué à la fois par la presse de droite et par celle de gauche n'a pour défendre sa politique que le *Moniteur*, journal sans lecteurs, et le *Journal de Paris*, qu'on ne prend pas au sérieux.

L'affaire des frères de la doctrine chrétienne qui, soumis à l'obligation du brevet de capacité, prétendaient en être affranchis et cherchaient par là à échapper à l'autorité universitaire, allait encore rétrécir la position du ministère. Après de laborieuses négociations, Decazes s'était décidé à transiger et à autoriser la congrégation à délivrer elle-même des brevets aux frères dont elle aurait vérifié la capacité. Cette transaction n'avait satisfait ni les milieux ecclésiastiques, ni l'Université à laquelle elle portait un grave préjudice. Elle avait eu lieu contre le gré de Royer-Collard, président de la commission de l'instruction publique, qui donna sa démission. Ce fut le signal de la séparation des doctrinaires.

Aux élections de 1819, la gauche gagne 25 membres tandis que la droite en perd quinze et le centre ministériel douze. L'élection de Grégoire dans l'Isère fait pousser des clameurs de rage aux ultra-royalistes. Les embarras du ministère redoublent. La difficulté de réunir une majorité stable est encore aggravée par les incertitudes du renouvellement partiel, qui oblige les partis, sans cesse tenus en haleine, à maintenir leur cohésion, et à se refuser à des combinaisons à longue échéance. De nouvelles surprises sont à redouter chaque année. L'insécurité s'accroît. L'unité morale du ministère achève de disparaître. Chacun des ministres engage de son côté une action séparée sans oser s'en ouvrir à ses collègues. Dessoles songe à augmenter le nombre des ministres, à dédoubler les finances pour Mollien, à appeler Royer-Collard pour gagner le centre gauche et Pasquier pour s'assurer le centre droit, combinaison qui n'aura d'autre effet que de rendre le cabinet encore moins homogène. Decazes considère que le seul remède est l'alliance franche et ouverte avec le centre droit et avec les éléments les plus modérés de la droite. Il reprend également son plan de modifications de la loi électorale par fractionnement des collèges et entrevoit même la nécessité du renouvellement intégral.

L'idée de modifier la loi électorale et même de remanier tout l'édifice constitutionnel était loin d'être étrangère aux doctrinaires. La loi de 1817, selon eux, avait été bonne quand il s'était agi d'arracher la France au joug d'une faction aujourd'hui vaincue. Il ne s'agissait plus dorénavant que de perfectionner suivant un plan soigneusement mûri les institutions du pays. Mais la gauche et la presse libérale considèrent la loi comme intangible, tandis que la droite ne cesse de fulminer contre elle les anathèmes les plus violents.

Decazes, indécis, engage des pourparlers avec les amis de Monsieur (sept. 1819); il s'abouche avec M. de Villèle, écrit à M. Ravez, ancien président de la Chambre. Celui-ci lui répond qu'il est temps de rompre avec les ultra-libéraux et

de s'allier avec les royalistes. Ce sera le seul moyen d'empêcher les royalistes extrêmes d'être dangereux. On a songé, nous l'avons vu, au renforcement du ministère, mais on n'est pas plus d'accord sur ce point que sur beaucoup d'autres. Quant à M. de Serre, il est absorbé tout entier par un grand projet de remaniement constitutionnel. Mais il ne peut arriver à convertir Royer Collard qui ne veut pas qu'on touche à la Charte. Ce projet auquel il a travaillé avec M. de Broglie préconisait la représentation des classes avec des parts distinctes, mais inégales, pour la grande, la moyenne et la petite propriété. Il instituait un collège de département et un collège d'arrondissement avec double vote pour les plus forts imposés. Seul dans le ministère, Decazes est au courant de ce travail. Les deux ministres songent à le réaliser sans s'appuyer sur la droite, problème difficile, alors que la gauche et le centre gauche s'éloignent d'eux. Dessoles, le baron Louis et Gouvion Saint-Cyr sont favorables à une modification de la loi électorale, mais ils ne connaissent pas les détails du projet de Serre de Broglie et sont loin de soupçonner à quel point il touche à la Charte en transformant la loi. Quand vers la fin d'octobre, Decazes et M. de Serre commencèrent à s'ouvrir de leur projet à leurs collègues, ils purent se convaincre tout de suite que ceux-ci refuseraient et que le plan s'écroulerait. De Serre et Decazes cherchent d'autres appuis; ils entament des pourparlers avec MM. de Villèle et Corbière. Le premier se dérobe tout en promettant de soutenir le projet. On se tourne vers Richelieu; on lui écrit à La Haye : « Nous avons demandé au roi de nous faire connaître ses volontés; il nous a ordonné de rester fidèles à nos idées qu'il partage... Nous avons dû alors lui demander un chef et des collègues. Ce chef ne peut être que vous ». On ajoute que d'ailleurs, si Richelieu préfère une autre combinaison, de Serre et Decazes sont tout prêts à sortir du ministère. Richelieu se refuse.

Enfin, le travail étant au point, M. de Serre donne connaissance de son projet au Conseil le 17 novembre. Dessoles

Gouvion Saint-Cyr et Louis refusent de laisser toucher à la loi électorale. Mais de Serre insiste en invoquant l'assentiment du roi. Les trois ministres dissidents offrent leur démission qui est acceptée. M. de Serre n'a plus qu'une préoccupation, assurer le succès de son projet. Indifférent au choix des personnes, il se borne à remplacer le général Dessoles par Pasquier, le baron Louis par M. Roy, et le maréchal Gouvion Saint-Cyr par Latour-Maubourg.

M. Decazes prend la présidence du cabinet ainsi reconstitué (20 novembre 1819).

Comme les cabinets précédents, le ministère Dessoles est tombé victime du malentendu qui a présidé à sa constitution et qui persistera jusqu'à la fin du régime. Non seulement l'homogénéité lui fait défaut, mais encore et surtout, ses membres n'apparaissent à aucun moment comme l'émanation de la majorité. Du reste, où saisir cette majorité dans une Chambre des députés où, avec le système du renouvellement partiel elle était susceptible de se transformer et même de se renverser tous les ans?

C'est ce que faisait très justement ressortir Auguste de Stael, dans une brochure publiée en novembre 1819. Suivant lui, dans le régime représentatif, le ministère doit être l'œuvre de la majorité de la Chambre confirmée par l'assentiment royal et cette majorité n'est elle-même que l'image de l'opinion nationale. La majorité, c'est le gouvernement lui-même. Il en résulte que la Chambre doit être renouvelée intégralement à des intervalles assez longs pour que l'Etat ne soit pas exposé à ses secousses continuelles et pour que les ministres aient le temps de gouverner.

Mais pour gouverner il faut de l'autorité. Et quelle pouvait être celle d'hommes comme de Serre et Decazes qu'on avait vus lutter pendant quatre années contre le renouvellement intégral et le fractionnement des collèges, qui étaient entrés dans un ministère dont le programme ne contenait qu'un article commun, la défense de ces dispositions de la loi de 1817 et qui venaient proposer en 1819 une loi entière-

ment opposée à celle dont ils avaient été les champions les plus résolus.

Sans doute cette loi avait fait son temps. Elle avait pu assurer la ruine du parti de l'émigration, mais elle ne permettait pas le libre développement des institutions parlementaires, et, en remettant sans cesse en question la composition de la majorité, elle faussait les rapports entre la Chambre des députés et le ministère; elle faisait obstacle à l'exercice normal du pouvoir ministériel. Mais l'instabilité dans la doctrine et dans l'action est un des pires défauts que l'on puisse reprocher à l'homme d'Etat; le premier devoir de celui qui est au pouvoir c'est d'être solidaire de lui-même et, lorsque les circonstances ne lui permettent plus d'appliquer les principes qu'il a défendus, il n'a qu'un parti à prendre, se retirer.

CHAPITRE V

Ministère Decazes (20 novembre 1819)

Peu soucieux de la solidarité ministérielle, Decazes s'est séparé de Richelieu et de Lainé, le 29 décembre 1818, pour maintenir la loi de 1817 que ses deux collègues étaient décidés à sacrifier. Le 20 novembre 1819, résolu maintenant à renverser cette même loi, il a rompu avec Dessoles, Gouvion Saint-Cyr et Louis qui ne permettaient pas d'y porter atteinte. Comme auparavant, il y aura non point un gouvernement issu de la majorité, mais un gouvernement cherchant une majorité pour des projets de circonstance; la gauche étant décidément hostile à tout remaniement de la loi électorale, c'est à droite que le ministère tentera de trouver un appui. Mais le parti de Monsieur n'est disposé à rien de plus qu'à tolérer Decazes en raison des engagements pris au sujet de cette loi et un grand nombre de royalistes purs, avec Chateaubriand pour chef, se déclarent irréconciliables. Les royalistes modérés sous la direction de M. de Villèle sont moins intransigeants, mais restent méfiants. En résumé, Decazes est repoussé de tous, et quand M. de Serres, malade, se voit obligé de partir pour le Midi, il reste isolé et sans force en face d'adversaires qui ne cessent de le harceler. Avant d'avoir vu la tribune, le projet de loi électorale avait été modifié et amendé par la presse et par les partis, et Decazes ne savait plus dans quelle forme il devait être présenté. Enfin le 5 janvier, on se met d'accord en Conseil privé et après s'être assuré du concours de M. de Villèle, on convient que le projet sera présenté le 14. Mais la veille du jour fixé, le

duc de Berry tombait sous le poignard de Louvel et au début de la séance du 14, Clausel de Coussergues proposait à la Chambre de mettre Decazes en accusation comme complice de l'assassin.

Le 15, après avoir lu à la Chambre des députés le projet de loi sur les élections, Decazes, qui voit l'orage s'amonceler, cherche à le détourner en donnant des gages à la droite. Il se rend à la Chambre des pairs et y présente un projet instituant pour cinq ans la censure des journaux et écrits périodiques. M. Pasquier à son tour présentait un autre projet suspendant jusqu'à la fin de la session prochaine la liberté individuelle. M. de Serre écrit de Nice qu'il n'accepte pas la solidarité de ces mesures d'exception, mais Decazes et ses collègues ne professaient pas la même répugnance et se flattaient de conjurer par de tels moyens les coups des ultra-royalistes. Le déchaînement des haines n'en fut pas ralenti un seul instant; les députés de la droite acharnés à la perte du ministre conviennent avec les délégués royalistes de la Chambre des pairs de rejeter les lois d'exception.

D'autre part, le centre gauche charge une commission d'informer Decazes qu'il n'accepte pas la loi électorale. Le ministre écrit au roi pour lui exposer l'impossibilité où il se trouve de surmonter les difficultés de la situation et pour lui demander l'autorisation de voir en son nom le duc de Richelieu. Celui-ci résiste longtemps et il fallut une intervention personnelle de Monsieur auprès de lui pour le décider à reprendre le pouvoir. Decazes donne sa démission le 20 janvier.

CHAPITRE VI

Deuxième Ministère Richelieu (20 février 1820)

« Si le duc de Richelieu rentre, avait écrit Louis XVIII à Decazes, il faut que ce soit lui-même qui choisisse ses collègues ; ce n'est pas le roi qui est la clef de voûte, c'est le président du Conseil. »

Une fois déjà, le roi avait reconnu le rôle prépondérant du premier ministre, lorsqu'il avait écrit à l'empereur Alexandre en le priant d'insister auprès de Richelieu pour que celui-ci gardât le pouvoir. Aujourd'hui il fait un pas de plus vers la pratique normale du gouvernement de cabinet en reconnaissant au président du Conseil le choix de ses collaborateurs. Mais ce président lui-même ne devait pas son poste à son action parlementaire : Louis XVIII n'a désigné Richelieu que pour échapper à Talleyrand. Richelieu arrive aux affaires avec l'unique pensée de gouverner par l'union du centre et de la droite. Son programme ne comporte, outre la réforme électorale, que la réalisation des lois d'exception proposées par Decazes et Pasquier. Incapable d'imprimer une forte direction à l'opinion publique et à la majorité, il ne pourra que s'abandonner au mouvement de réaction dont l'attentat de Louvel a été le signal beaucoup plus que la cause « Votre politique sera la mienne et je serai votre premier soldat » lui a déclaré Monsieur, pour le décider à prendre le pouvoir. D'autre part, de Villèle et Cortièrre lui ont promis le concours de la droite modérée. En réalité, il ne sera même pas le chef des droites ; il n'en sera que le prisonnier.

On pouvait s'attendre à ce que M. de Serre, qui s'était élevé avec tant de force autrefois contre la résurrection de l'arbitraire, allait refuser son concours et reprendre sa place au centre gauche. Mais, trop attaché à son grand projet et plein de rancune contre Royer Collard et ses anciens amis les doctrinaires, il multiplie les protestations de dévouement à la cause royaliste et accepte de conserver le portefeuille de la Justice avec Portalis pour sous-secrétaire d'Etat. Portal et Pasquier étaient respectivement maintenus aux affaires étrangères et à la Marine, Roy gardait les Finances.

Un ancien proscrit de fructidor, Siméon, était appelé à l'Intérieur, Latour-Maubourg nommé à la Guerre. Richelieu était président sans portefeuille.

La chute de Decazes n'avait pas éteint les haines des royalistes qui continuaient à accabler l'ancien ministre à la tribune. En vain Benjamin Constant presse-t-il les anciens collègues du favori déchu de prendre sa défense. Pasquier se tire d'affaire en alléguant que nul chagrin plus mortel, ne pourrait atteindre Decazes que « celui de penser qu'il pourrait être une occasion d'aigrir les esprits et de ranimer les haines. » La solidarité des ministres doit-elle survivre au ministère? Certainement non : liée à la responsabilité politique, elle prend fin en même temps que celle-ci. Mais il n'en subsiste pas moins une obligation morale à laquelle on ne comprend guère que puissent échapper ceux qui ont accepté de garder le pouvoir après la chute du cabinet dont ils faisaient partie. La situation fautive dans laquelle se débattaient MM. de Serre, Roy, Pasquier et Portal, fournit un thème facile aux attaques de leurs adversaires. Le 22 juillet, au moment où la session allait être close, Casimir Périer sommait Clausel de Coussergues de poursuivre son accusation ou de se rétracter. L'interpellé, surpris et perdant contenance, dit qu'il réunira des documents pendant l'intersession, et qu'en attendant, il maintient sa dénonciation. « On parle de scandale, s'écrie alors le général Foy, le plus grand est de voir les anciens collègues de M. Decazes, réunis d'opinions, d'intérêts

et de votes, avec les accusateurs de leur collègue. » Remarquons du reste que Decazes a été nommé ambassadeur à Londres et que c'est surtout à Pasquier, qui avait contresigné sa nomination, qu'il appartenait de défendre un agent diplomatique de la France contre le discrédit que d'aussi infamantes accusations pouvaient faire rejallir sur lui à l'étranger.

M. de Serre n'eût pas manqué non plus d'être embarrassé, s'il eût été présent, par la pétition Madier de Montjau qui dénonçait l'impunité dont jouissaient les assassins du Midi, grâce à la protection d'un pouvoir occulte siégeant à Paris. Car c'était M. de Serre lui-même qui, déjà garde des sceaux l'année précédente, avait alors protesté à la tribune contre la puissance invisible qui protégeait les assassins de Nîmes et d'Avignon. Et c'est cette même puissance, c'est-à-dire Monsieur et son gouvernement occulte qui, aujourd'hui, formait avec le parti responsable de la Terreur blanche, le principal appui du ministère dont faisait partie M. de Serre. Du reste, quand le 8 juin, Casimir Périer lui reproche la part qu'il a assumée dans la politique ministérielle : « Les ministres sont solidaires, répond-il; ne parlez pas de moi... »

Les élections de 1820 ont été un triomphe pour le parti royaliste. Dans la chambre nouvelle, il sera maître de la situation et du ministère. Si celui-ci veut se maintenir, il devra s'abstenir de tout ce qui pourrait paraître une concession à l'esprit libéral, et consentir à tout ce qu'exigera la droite. On songe tout d'abord à lui faire une place dans le ministère. M. de Villèle accepte d'y entrer sans portefeuille avec M. de Corbière, son ami, que l'on nomme directeur de l'Instruction publique (21 décembre 1820). A ceux qui se plaignent de l'insuffisance de ces gages, M. de Villèle répond : « Il est vrai que dans le conseil nous sommes deux seulement contre sept; mais nous nous appuyons sur une masse compacte de 160 députés, tandis que nos sept collègues n'en ont pas plus d'une centaine derrière eux. Avec un tel appui, nous serions bien malhabiles si nous n'avions pas la prépondérance. »

Avec Villèle et Corbière, Lainé entrait au Conseil comme ministre sans portefeuille. Les ministres qui ont fait l'ordonnance du 5 septembre se sont donné des maîtres et les mêmes qui les menaçaient avant cette date : c'était la conséquence logique, inévitable du pacte conclu avec la droite en février 1820. Le pouvoir réel est aux mains de la réunion royaliste qui se tient chez M. Piet et dans laquelle Villèle et Corbière vont puiser leurs inspirations. Mais, par un juste retour, ces derniers sont devenus solidaires de leurs collègues et responsables devant leur propre parti de la politique du cabinet.

C'est ce que leur rappelle M. de Castelbajac dans la discussion relative à l'intervention armée de l'Autriche dans les affaires d'Italie, quand il exprime l'espoir que *les nouveaux collègues* du garde des sceaux ne le laisseront pas repousser seul les factieuses doctrines en vertu desquelles la gauche s'arroge le droit d'interpeller les ministres sur les questions extérieures.

Après le succès des armes autrichiennes à Naples et à Turin, la droite se fait plus arrogante. Elle presse Villèle et Corbière de purger l'administration de toutes les créatures de Decazes et demande le remplacement de Siméon, de Portal, de Roy et même de Latour-Maubourg. Mais les deux chefs royalistes, devenus ministres, opposent la force d'inertie à ses objurgations, ce qui amène le général Donnadieu, l'un des plus farouches membres de la droite, à proférer de violentes imprécations contre les ministres. Il leur reproche de donner le spectacle des variations de doctrine les plus scandaleuses. A gauche, au contraire, Etienne presse les anciens collègues de M. Decazes d'expliquer l'union contractée par eux avec les hommes dont ils avaient été si longtemps les ardents adversaires :

« Dans ce cabinet dit-il, dont certains membres se trouvent responsables, quand les autres ne le sont pas, il existe une autre anomalie : composé tel qu'il était il y a quinze jours, le ministère était une émanation de cette *minorité* de

la Chambre de 1815 qui a provoqué, signé, approuvé l'ordonnance du 5 septembre et proclamé mille fois que cet acte avait sauvé la France. Les ministres nouveaux sont, au contraire, une émanation de cette *majorité* de 1815 qui, ennemie infatigable, inflexible, de la même ordonnance a répété mille fois qu'elle avait mis la France en danger. Quel est donc le secret de cette transaction ? »

On ne saurait attendre d'un tel ministère que ses membres puissent s'entendre entre eux et défendre une pensée commune. Une proposition de M. de Catellan à la Chambre des pairs tendait à l'abrogation de la loi du 10 juillet 1819 sur l'importation des grains. Le gouvernement ne pensait pas que le meilleur moyen de venir au secours du peuple fût de hausser le prix des grains, c'est-à-dire de lui faire payer le pain cher. Mais, avec sa faiblesse ordinaire, il avait cédé aux plaintes des agriculteurs à qui l'abondance et le bon marché du blé ne permettaient pas de renouveler leurs baux dans les mêmes conditions. La commission demandait la prohibition absolue de l'importation des blés étrangers. Siméon proteste que : « s'il est bon de songer aux intérêts des propriétaires, on ne doit pas négliger ceux des consommateurs ». Il proposa le rejet de la plupart des amendements de la commission. Mais à droite comme à gauche, on s'accorde à déclarer que le bas prix du blé atteint à la fois riches et pauvres et que le ministère en combattant le projet de la commission trahit tous ses devoirs. Siméon abandonné par son collègue Villèle, mal soutenu par Lainé est forcé de céder devant la puissance de l'aristocratie territoriale. Il n'est pas rare de voir, au cours de la même discussion, des ministres soutenir à la tribune des opinions opposées, comme il arriva dans l'affaire des circonscriptions électorales de Maine-et-Loire. M. de la Bourdonnaie se plaignait que le gouvernement eût mal défendu devant les Pairs l'amendement voté par la Chambre et l'eût fait échouer. Il accusa le gouvernement de violer tout à la fois, le bon sens, la Charte et les droits de la Chambre en refusant de remettre la loi tout en-

tière en délibération. M. de Serre lui répond que la Chambre n'a à délibérer que sur l'amendement rejeté par les Pairs. M. Dudon crie que le gouvernement veut supprimer la liberté de la tribune. Alors M. de Villèle déclare que le ministère n'a point l'intention de soustraire à la discussion les articles de la loi. M. Lainé survient et soutient que, malgré les apparences, ses deux collègues ont tous deux raison, l'un de reconnaître le droit de la Chambre, l'autre de croire qu'elle serait assez sage pour ne pas rouvrir une discussion inutile. M. Corbière enfin, pour tirer ses trois collègues d'embarras, s'efforce de tout expliquer, mais n'arrive qu'à embrouiller davantage la question (Duvergier).

Du reste, quand les ministres appartiennent à des partis différents, chacun d'eux restant uni à son groupe plus étroitement qu'avec ses collègues, il en résulte nécessairement que s'il y a rupture entre ces groupes, le ministère ne peut que se disloquer. La loi sur les pensions ecclésiastiques avait été renvoyée à une commission de neuf membres dont sept appartenaient à la droite. Le rapport de M. de Bonald bouleversait le projet du ministère et modifiait profondément les rapports de l'Eglise et de l'Etat. Le gouvernement attribuait au roi la faculté de créer 12 évêchés, la commission en exigeait 30. Les évêchés, d'après la Charte, ne peuvent être créés que par une loi, c'est-à-dire par le concours du roi et des chambres; exceptionnellement et par délégation momentanée, le roi aura le pouvoir de créer seul un certain nombre de sièges et d'en établir la circonscription. La commission au contraire, veut placer l'Eglise sous le régime des ordonnances.

Le gouvernement, avec l'assentiment de MM. de Villèle et Corbière était décidé à repousser les amendements de la commission. Les royalistes sont furieux. Pasquier soutient le projet du gouvernement. Malgré l'adhésion qu'ils ont donné à ce projet, Corbière et de Villèle, harcelés par la droite, sont obligés de céder. Chateaubriand exige le remplacement de Siméon par de Villèle. Le duc de Richelieu convoque les ministres; Pasquier se plaint des exigences de la

droite et parle de faire des concessions aux libéraux. Portal demande la dissolution. M. de Villèle s'y oppose avec énergie. Richelieu lève la séance. Alors à l'insu de leurs collègues, Corbière et de Villèle transigent avec la droite. A cette nouvelle, les ministres s'émeuvent, Pasquier déclare que si cet accord est accepté par le gouvernement il ne paraîtra pas en séance le lendemain. Richelieu qui ne peut se passer de l'appui de la droite, accepte la transaction et apaise Pasquier.

A la suite et en raison de cette transaction, M. de Bonald rapporteur, s'efforce d'atténuer à la tribune, les différences entre le projet du gouvernement et celui de la commission. Il déclare que celle-ci consent à ce que le crédit demandé ne s'applique qu'aux douze sièges prévus par le gouvernement; pour les dix-huit autres, leur établissement sera successivement négocié entre le roi et le pape. Pendant toute la discussion, la commission avait tout à fait supplanté le ministère devenu muet. — « Le ministère n'est plus rien », est obligé de constater le général Foy. La droite avait obtenu un plein succès, mais non le centre qui avait adhéré au projet du gouvernement; l'union entre les deux groupes, gage de durée du ministère, est très menacée et les deux fractions qui les représentent au gouvernement sont devenues étrangères l'une à l'autre. La disparition de l'une de ces deux fractions, celle de Villèle et Corbière ou celle de Portal, Siméon et Roy, apparaît inévitable. On peut se rendre compte que la présence de Villèle constitue à un double titre un élément dissolvant pour le Cabinet : il en diminue l'homogénéité, déjà si précaire, et il y introduit ses propres méthodes, que le clairvoyant Fiévée n'a pas manqué de dénoncer, en les qualifiant de mesquines combinaisons et de tractations sournoises. Sans tenir aucun compte de la solidarité qui le lie à ses collègues, uniquement soucieux de renforcer sa position personnelle et l'influence de son propre parti, c'est lui qui, à chaque nouvelle difficulté, s'efforcera sans aucun mandat, de trouver par des tractations avec la droite une solution qui laissera le ministère plus affaibli et plus dépourvu d'autorité. Dès le lendemain du vote de la loi ecclésiastique, l'affaire des dona-

lions en offrit un nouvel exemple. Il s'agissait d'indemniser sur les débris du domaine extraordinaire, les vieux serviteurs de l'Empire, dépossédés de leurs dotations à l'étranger. Les débats furent l'occasion d'un duel de la plus grande violence entre les partisans de l'ancien régime et ceux de la France nouvelle.

Un amendement transformait les dispositions du projet ministériel en les réduisant à l'allocation de simples pensions viagères et en excluant du bénéfice de la loi les classes supérieures de donataires. Le ministère, impuissant, assiste, sans protester, à l'effondrement de son projet. Cependant Roy s'élevait contre l'amendement qui allait être rejeté, quand le rapporteur demanda le renvoi à la commission. C'était l'indice qu'une nouvelle transaction venait d'avoir lieu entre de Villèle et la droite, à l'insu du ministère.

Le lendemain la gauche demande aux ministres de définir leur position. « Dans un gouvernement représentatif, s'écrie Sébastiani, un ministre doit soutenir ses opinions. S'il a la majorité, il les fait triompher; s'il ne l'a pas il se retire. » De Villèle, Pasquier, Corbière, viennent donner quelques explications embarrassées. Roy cependant, a le courage de défendre le projet du gouvernement, mais la fureur réciproque de la droite et de la gauche étouffe ses efforts. Le ministère redevient muet. La loi, complètement défigurée par les amendements est votée par 228 voix contre 10. — Le ministère n'a pas été défait, il a mis bas les armes. (Duvergier).

Cependant Richelieu, jaloux de donner de nouveaux gages à la droite, offre à M. de Villèle le portefeuille de la Marine que Portal consent à lui céder. Mais depuis le succès des armes autrichiennes, la droite se sent maîtresse de la situation. Elle trouve le gage insuffisant, force M. de Villèle à refuser et continue à accuser le ministère de trahison.

L'animosité qui s'accroît au sein du cabinet entre les ministres du centre, Portal et Pasquier, et ceux de la droite, Corbière et de Villèle, menace d'aboutir à une rupture ouverte; Corbière affecte parfois par son attitude provocante de pousser à bout ses collègues. Un jour il propose brusquement

de changer huit à dix préfets. — « Quels sont vos griefs ? » lui demande Pasquier. — « Aucun, répond-il, je ne les connais même pas, mais nous avons parmi les nôtres des gens qui souffrent et il est temps de faire quelque chose pour les royalistes. » Richelieu s'indigne et l'affaire en reste là, mais le refus du premier ministre soulève chez les royalistes la plus vive irritation (Duvergier).

Entre les deux fractions hostiles du ministère, Richelieu, de Serre, Lainé et Latour-Maubourg formaient un groupe intermédiaire, disposé à quelques concessions, toujours trop maigres au gré de la droite. Au début de juillet 1821, les deux royalistes demandent un vrai ministère pour chacun d'eux; mais ils repoussent l'offre des portefeuilles de la Marine et de l'Instruction publique. C'est l'Intérieur qu'ils exigent, au nom de la droite; mais depuis 1820, Richelieu s'était réservé la haute main sur ce ministère; il ne peut consentir à livrer aux royalistes l'administration du pays. Il cherche à faire comprendre à M. de Villèle les périls qui l'attendent au ministère de l'Intérieur. M. de Villèle insiste. Richelieu propose alors de remplacer M. Siméon, dont la droite exige le renvoi, par Lainé. Mais la droite ne veut pas de Lainé qui a collaboré à l'ordonnance du 5 septembre et enlevé à Monsieur le commandement des gardes nationales. Il reste à M. de Richelieu à prendre l'un des trois partis suivants : ou subir les conditions de MM. de Villèle et Corbière, ou accepter leur démission ou se retirer.

Si les deux royalistes se retirent, il faudra recourir à la dissolution; si le ministère s'en va, le gouvernement va être à l'entière discrétion des royalistes. Pasquier et de Serre conseillent donc le maintien de l'alliance et Pasquier se déclare prêt à disparaître. Richelieu n'accepte pas ce sacrifice; Villèle et Corbière se retirent (18 juillet 1821). De nouvelles transactions s'ouvrirent le 22 sur l'intervention du roi. Mais les exigences de deux royalistes rendirent tout accord impossible.

Rien de plus contraire à l'esprit comme à la saine technique du régime parlementaire, que le départ des deux chefs

de la droite, si ce n'est peut-être la façon dont ils sont entrés au ministère. Il suffit d'examiner rapidement l'histoire du ministère de Richelieu pour s'en convaincre. Richelieu avait été appelé au pouvoir par la droite et à une heure où celle-ci tremblait devant un accroissement possible de la gauche et où elle pouvait considérer son alliance avec le gouvernement comme avantageux; mais les élections de 1820 l'ont considérablement renforcée et d'autre part, le triomphe des armes et des doctrines absolutistes à Naples et à Turin lui a donné une confiance illimitée dans sa force. A dater de ce moment, elle devait logiquement mettre en minorité un ministère qui n'était en somme que le cabinet Decazes remanié, et logiquement aussi, elle devait, non point seulement être admise au partage du ministère, mais être maîtresse du ministère. Comment M. de Villèle qui s'est flatté, avec raison d'ailleurs, d'avoir derrière lui cent quatre-vingts voix, alors que ses collègues n'en pouvaient réunir que cent, a-t-il pu accepter dans le cabinet une situation aussi diminuée que celle qui lui était faite et qui était faite à son parti? Et M. Fiévée n'avait pas tort lorsqu'il soutenait que l'alliance des royalistes avec M. de Richelieu avait été conclue au prix de leurs doctrines, et que M. de Villèle, appelé non pas dans le ministère, mais à la porte du ministère, était l'auteur de cette abdication. « Il n'y a, disait encore le même écrivain, d'alliances solides que par les doctrines. Les alliances par les hommes n'ont jamais produit que du désordre ». Si la droite avait eu l'intelligence exacte du régime constitutionnel, au lieu de se livrer à des négociations clandestines avec le ministère par l'intermédiaire de ses deux chefs, elle eût provoqué par de solennels débats à la tribune la retraite du ministère de Richelieu et la constitution d'un cabinet entièrement dévoué à sa politique. En ce qui concerne Louis XVIII, il lui restait, au cas où il n'eût pas voulu engager le pouvoir dans cette voie, l'arme redoutable de la dissolution.

Le départ de MM. de Villèle et Corbière n'a pas amélioré la position du ministère. Pasquier, Siméon Roy, Portal et de Serre conseillent la dissolution.

Mais Richelieu avait tenu à s'assurer le concours de M. de Villèle et celui-ci le lui a promis à la condition que la Chambre ne serait pas dissoute. Lainé, lui aussi, a pour la dissolution une répugnance invincible. Le ministère décide que les Chambres seront convoquées.

Les élections renforcent la droite de douze sièges gagnés sur le centre. Mais la droite est divisée et incapable d'agir en masse contre le ministère; l'extrême droite est amenée à conclure un pacte avec la gauche, en prenant pour base la suppression de la censure, que les royalistes promettaient d'obtenir de leur futur ministère. C'est donc grâce aux voix de la gauche que fut nommée la Commission de l'adresse et que l'adresse elle-même fut votée. Elle contenait la fameuse phrase par laquelle la Chambre se félicitait des relations constamment amicales avec les puissances étrangères « dans la juste confiance qu'une paix si précieuse n'est point achetée par des sacrifices incompatibles avec l'honneur de la nation et avec la dignité de la couronne ». Phrase à double sens : pour la gauche elle signifie que le ministère est coupable de s'être associé aux résolutions de Troppau et de Laybach, pour la droite qu'il a eu tort de ne point coopérer assez activement avec les trois cours du nord à la répression des mouvements italiens. Richelieu tient à ménager les royalistes et à ne pas mécontenter M. de Villèle. Pasquier, de Serre et Lainé se bornent donc à demander la suppression de la phrase comme injurieuse pour le roi. « Dans les gouvernements représentatifs répond La Bourdonnaie à de Serre, les torts ne sont jamais attribués au roi, mais aux dépositaires de son autorité. A quoi servirait la Charte si on ne pouvait pas blâmer leurs actes? » Et Delalot reproche aux ministres de se cacher derrière la personne sacrée du roi. Le vote de l'adresse aurait dû entraîner la chute du ministère ou la dissolution de la Chambre. Ni le roi, ni M. de Richelieu n'y songèrent un instant. Cependant Monsieur fait savoir à M. de Serre que le départ de Pasquier suffirait pour rompre la coalition. Mais Richelieu refuse la démission de son collègue et déclare que si Pasquier se retire, il le suivra

aussitôt. Mais il s'agit ici, moins de solidarité politique que d'un sentiment de fierté propre au caractère de Richelieu. Celui-ci ignore profondément le mécanisme du gouvernement parlementaire. S'il s'en fût préoccupé, il n'aurait accepté d'être maintenu que moyennant la dissolution de la Chambre. Et pour n'avoir pas aperçu la nécessité de cette mesure, il était irrémédiablement condamné. Toutefois M. de Villèle et son groupe avaient, dès le premier moment, répudié la coalition qu'ils qualifiaient de monstrueuse et de honteuse. Ils songèrent que l'on pourrait maintenir le duc de Richelieu, M. de Serre et M. Roy à la condition de remplacer Pasquier par de Villèle, Siméon par Corbière, Portal par Lainé et Latour-Maubourg par le maréchal Victor. Nouveau refus de Richelieu.

Enfin le 8 décembre, à propos de pétitions contre la censure, M. de Castelbajac vint déclarer qu'entre la Chambre qui a voté l'adresse et le ministère qui a dénoncé cette adresse au roi, il ne pouvait plus rien y avoir de commun. Et il pose très nettement la question constitutionnelle. Ou bien la Chambre est factieuse et il faut la dissoudre; ou bien le ministère calomnie la Chambre et il faut qu'il s'en aille. Puis M. de Salaberry, après avoir fait l'éloge de Richelieu « ministre intègre, loyal et dévoué », couvre d'outrages Pasquier absent. M. de Serre relève le gant au nom du cabinet tout entier. « Tant que les ministres font partie du même Conseil, dit-il, ils sont solidaires. Je réclame donc une accusation commune à tous, comme l'est la responsabilité. » Mis en échec par deux votes successifs de la coalition, Richelieu va trouver Monsieur pour lui rappeler ses promesses de février 1820. Le prince lui répond évasivement et s'étonne qu'on ait pris ses paroles à la lettre. Il ne restait plus au premier ministre qu'à donner sa démission. Le roi l'accepte en lui disant qu'il se serait taché s'il avait consenti à abandonner un seul de ses collègues. Comme Richelieu, Louis XVIII confond le point d'honneur avec la pratique correcte du gouvernement parlementaire.

CHAPITRE VII

Ministère de Villèle (14 décembre 1821)

Le ministère constitué le 14 décembre 1821 comprenait : aux Finances M. de Villèle, à la Justice M. de Peyronnet, à l'Intérieur M. Corbière, aux Affaires étrangères M. Mathieu de Montmorency, à la Guerre, le maréchal Victor duc de Bellune, à la Marine, M. de Clermont-Tonnerre. C'est un ministère de droite, à la constitution duquel Monsieur a puissamment collaboré. Le roi, que ses infirmités affaiblissent chaque jour davantage, a laissé faire : « il me faut du repos, dit-il ; j'ai du moins la paix du ménage. » A ce ministère il est impossible de dénier l'homogénéité et il est assez remarquable que ce soit justement à son sujet que Louis XVIII, qui faisait chaque jour des progrès dans la conception de son rôle constitutionnel, croit devoir écrire : « Je leur crois assez de raison pour ne pas suivre aveuglément toutes les passions de la droite ; au reste je m'annule dès ce moment. » (Cité sans référence par Vaulabelle, H. des deux Restaurations, t. VII, p. 149.)

A dire vrai, il ne représentait pas fidèlement la majorité qui avait renversé le duc de Richelieu, et M. de Villèle avait raison, lorsque, à M. Delalot qui l'engageait à se mettre à la tête de l'opposition, il faisait remarquer qu'il faudrait former un ministère mi-partie de droite et de gauche. Mais M. de Villèle n'avait pas cessé de manifester son hostilité à la coalition et, l'heure venue, personne n'envisagea qu'un pareil ministère fût possible. Un défaut bien plus grave était l'absence d'un président du Conseil, c'est-à-dire le manque d'unité et de solidarité morale. Tandis que de Villèle est hostile à l'in-

tervention en Espagne, Montmorency en est l'irréductible partisan. Le 24 juillet 1822, répondant au général Foy qui se plaignait que, sous prétexte de cordon sanitaire on eût assemblé à la frontière une armée destinée à renverser l'ordre constitutionnel en Espagne et que les bandes royalistes de la Catalogne eussent reçu de France des secours en armes et en argent, le ministre des Affaires étrangères niait ce dernier fait et affirmait que le cordon sanitaire n'avait pas d'autre but que de préserver le territoire français de la contagion et de l'insulte. Or, le ministère ne tardait pas à découvrir que M. Franchet, directeur de la police avait, par ordre de Montmorency, fait parvenir des armes et de l'argent en Espagne. Il en résulta dans le cabinet une scène terrible qui faillit amener la retraite de M. de Montmorency.

Quelques jours plus tard, deux députés libéraux viennent demander que la France ouvre ses ports aux vaisseaux des nouveaux Etats américains, récemment séparés de l'Espagne. Le ministre de la Marine répond que les ministres du roi n'ont pas d'interpellation à recevoir. Il proteste que le roi de France, ami et allié du roi d'Espagne, ne peut pas reconnaître des colonies révoltées. Or, au même moment Villèle s'occupait de faire reconnaître les nouveaux Etats par toutes les puissances européennes.

Et, tandis qu'à une demande d'intervention de Ferdinand VII, le Conseil des ministres, entrant dans les vues de Villèle, faisait une réponse dilatoire, Montmorency suivant secrètement une politique opposée, faisait tenir en sous-main des secours aux insurgés de Navarre et de Catalogne. La France donne officiellement à Ferdinand de sages conseils et l'encourage secrètement à la résistance, de telle sorte que le roi devient de plus en plus fermé à toute espèce de transaction avec les constitutionnels. Cela devait aboutir le 7 juin 1822 à la tentative de la garde royale contre le gouvernement et à la capitulation du roi qui le mettait à la merci de ses ministres et des troupes constitutionnelles.

C'est ainsi que la question d'Espagne allait se placer au

premier rang des préoccupations européennes au congrès de Vérone. Chateaubriand sollicite sa nomination comme plénipotentiaire à ce congrès. M. de Villèle qui a confiance en lui et se méfie des tendances interventionnistes de Montmorency, le fait nommer avec ce dernier et le marquis de la Ferronnays.

Le 6 septembre 1822, six jours après le départ de Montmorency, de Villèle est nommé président du Conseil. Mais il est trop tard pour que son autorité prédomine dans le conseil. Montmorency continuera à suivre sa propre politique, sans égard pour les instructions de son chef. Celles-ci sont précises : ne rien faire qui puisse engager la France et l'empêcher de prendre ses décisions en toute liberté, conformément à son honneur et à son intérêt. Il s'agit, en définitive, d'éviter la guerre dans toute la mesure du possible. Au contraire Montmorency, dès son arrivée à Vienne, parle comme si la France voulait la guerre et se proposait, le cas échéant, de réclamer le concours des alliés. A Vérone, même jeu, Villèle n'a que la ressource de le blâmer en lui reprochant d'avoir engagé la France au point qu'elle n'apparaissait plus que comme l'exécutrice des volontés du congrès.

Montmorency est reparti pour Paris le 22 novembre. Chateaubriand lui succède comme premier plénipotentiaire. Malgré les instructions de de Villèle, il opine, lui aussi, pour la guerre. C'est, explique-t-il au président du Conseil, une occasion unique de rendre à la France le rang militaire qu'elle a perdu et de glorifier la cocarde blanche. Du reste, la guerre sera de courte durée. Et se souvenant qu'il était l'un des chefs les plus influents de la droite, il ne manquait pas de faire sentir à M. de Villèle que ceux qui l'avaient porté au pouvoir voulaient la guerre et qu'elle avait été en quelque sorte une condition tacite de son élévation. Argument bien propre à toucher le président du Conseil et à faire taire son antipathie pour l'intervention. Il est seul, en effet, dans le parti royaliste, à prêcher la paix et il est attaqué avec furie par l'extrême droite et par la presse du parti, sauf le *Journal*

des Débats. Le roi est pour la paix; mais la majorité des ministres, Monsieur et ses amis sont pour la guerre.

Le conseil s'assemble le 22 décembre, Chateaubriand y assiste, porteur des dernières résolutions du Congrès. Pendant trois jours, de Villèle tient seul contre tous. Montmorency et de Villèle bien décidés à ne pas céder, arrivent le 25 avec leur démission dans leur poche. D'après Montmorency, la Prusse, l'Autriche et la Russie doivent envoyer simultanément leur note à Madrid et retirer leurs ministres. Villèle soutient que c'est contraire à la sûreté et à la dignité de la France. Le roi donne raison à de Villèle. La guerre sera ajournée, Montmorency donne sa démission.

La presse royaliste est furieuse. En vue de désarmer les royalistes et de montrer aux puissances qu'il reste solidaire avec elles, Villèle fait nommer Chateaubriand ministre des Affaires étrangères. Il a cru apaiser ainsi l'opposition de droite, il n'a fait que se précipiter vers la guerre qu'il voulait éviter.

Chateaubriand, jaloux de donner à la monarchie légitime le baptême de la gloire et de s'assurer la reconnaissance des royalistes, s'empresse d'aviser notre ambassadeur à Madrid d'être prêt à partir aussitôt l'ordre reçu. Il n'en est pas moins accusé de tiédeur et de faiblesse, tandis que, par toutes les bouches de la presse, le parti royaliste vomit des torrents d'injures contre M. de Villèle. Pour calmer cet accès de fureur, le cabinet révoque quelques préfets suspects de tendresse pour le duc de Richelieu et nomme dix-sept évêques nouveaux.

Cependant les ambassadeurs des trois puissances ont demandé leurs passeports après la séance d'ouverture des Cortès, le 9 janvier 1823, dans laquelle les notes des quatre puissances ont été lues. Celle de la France avait été distinguée des trois autres en raison de sa modération.

Le gouvernement constitutionnel de Madrid, soutenu par l'Angleterre, signale, dans sa réponse au cabinet de Paris, que l'armée d'observation est la cause principale des désor-

dres qui affligent l'Espagne et proteste de sa détermination de ne reconnaître le droit d'intervention de la part d'aucune d'elles.

Cette réponse contraint M. de Villèle à céder au courant interventionniste. Toutefois il est d'avis d'attendre pour ménager l'Angleterre. Chateaubriand, au contraire, prétend que si l'on doit des égards à l'Angleterre, on en doit plus encore aux trois puissances continentales qui déjà ont rappelé leurs ambassadeurs. Il exige et obtient le rappel de notre ambassadeur, il fait adopter par le Conseil pour le discours du trône une rédaction qui devait donner pleine satisfaction aux dispositions belliqueuses des royalistes et des puissances. Enfin, le 25 février, il expose à la tribune une thèse qui lui valut un succès triomphal. Par une casuistique remarquable, après avoir combattu la légitimité du droit d'intervention, il s'appuie sur l'exemple de l'Angleterre en 1793 et de l'Autriche en 1821, pour déclarer qu'il existait des cas d'exception, et que la France avait le droit de s'opposer à la contagion morale et au danger de laisser les révolutionnaires espagnols correspondre librement avec les révolutionnaires français dans le but de provoquer les soldats à la révolte.

Ces détails qui pourraient paraître extérieurs à notre sujet, sont encore insuffisants pour donner une idée de la longue lutte que soutint de Villèle contre Montmorency d'abord et contre Chateaubriand ensuite. Nous avons vu que Montmorency avait pour lui la majorité dans la Chambre et dans le ministère et que M. de Villèle n'en vint à bout que grâce à l'appui du roi. Pourquoi du reste, le roi ne s'efface-t-il pas, comme il aurait dû le faire; pourquoi ne s'annule-t-il pas comme nous avons vu qu'il l'avait promis à l'avènement du ministère? C'est l'esprit de la majorité royaliste que Montmorency avait représenté à Vérone et c'est aussi l'opinion de la majorité des ministres ses collègues qu'il essaie de faire prévaloir.

Moins heureux dans sa résistance contre Chateaubriand,

M. de Villèle se résigne à céder. Que pouvait-il faire d'ailleurs? Porté au pouvoir par la droite royaliste, il ne pouvait rompre avec elle pour s'appuyer sur la gauche. Mais il était en désaccord avec son parti sur une question d'une importance de premier ordre; il avait contre lui la plupart de ses collègues du cabinet; il ne pouvait donc songer à la dissolution. Le parti le plus sage et le plus constitutionnel eût été de se retirer. De même qu'il n'avait pas su voir, sous le précédent ministère, que c'était à lui que revenait le droit de prendre en main les rênes du pouvoir, de même en 1823, il ne sait pas se retirer quand il se voit débordé et continue à se traîner à la remorque d'une majorité qu'il ne sait pas diriger.

Chateaubriand se regardait déjà comme le maître du ministère et songeait à se soustraire au contrôle du président du Conseil. Mais le 8 mars, Villèle lui porte l'ordre formel du roi de ne présenter à celui-ci aucun travail qui n'eût été préparé d'accord avec le président et approuvé en Conseil. En outre, le duc d'Angoulême qui a reçu le commandement en chef du corps expéditionnaire d'Espagne, est autorisé à ne correspondre qu'avec M. de Villèle. Ces mesures de méfiance sont le signal d'une violente campagne de la presse royaliste contre le premier ministre dont elle annonce le remplacement à bref délai par Chateaubriand.

A la tribune, à l'occasion de la demande des crédits pour l'expédition, M. de la Bourdonnaye, exprimant la défiance de son parti, tient un langage menaçant pour de Villèle. Comment pourra-t-il accorder les crédits et confier la direction de la guerre à ce ministre à double face qui a tout fait pour l'empêcher, qui n'a jamais cessé de négocier avec les sujets rebelles de Ferdinand et qui est encore tout prêt à pactiser avec la révolte au lieu de l'écraser?

Dès à présent, M. de Villèle, par la faiblesse de son caractère, s'est placé dans une situation équivoque dont il ne parviendra jamais à se dégager. Il laissera les passions se déchaîner sans faire aucun effort pour les dominer, il devra renoncer à son rôle de chef de la majorité et c'est contre lui

que ceux qui vont assumer cette fonction comme M. de la Bourdonnaie vont mener cette majorité au combat.

Dans l'affaire Manuel, M. de Chauvelin s'indigne contre les ministres qui laissent faire et qui n'en seront pas moins responsables de tous les malheurs qui pourront suivre la proscription d'un élu. De Villèle avec plus d'habileté que d'énergie, répond qu'il ne s'agit pas de proscription, mais uniquement de la question de savoir jusqu'où s'étendent les droits de la Chambre sur ses membres et que dans une telle question, les ministres doivent s'abstenir non seulement de discuter, mais de voter. Dans l'une des séances suivantes, Corbière déclare de même qu'il s'agit d'une mesure de police intérieure dont le gouvernement n'a pas à se mêler.

Il n'est cependant pas permis de croire que le gouvernement ait pu partager les sentiments de la Chambre et envisager avec satisfaction l'expulsion de Manuel. Il dut regretter amèrement de n'avoir pas fait entendre la voix de la raison en s'opposant énergiquement à un tel attentat, lorsqu'il put en observer les premiers effets, la longue agitation qu'il souleva dans le pays, les polémiques qu'il suscita au sujet de l'acte d'insubordination de la garde nationale et surtout de la violente indignation qu'il causa en Angleterre, d'où M. de Marcellus, notre agent diplomatique, pouvait écrire : « Ceci touche à la représentation nationale, aux libertés parlementaires, et ces deux intérêts sont réglés et respectés ici depuis trop longtemps pour que je puisse parvenir à rectifier même les préjugés qui s'y rattachent. »

Ce qui manque le plus à ce ministère, c'est l'unité et la solidarité morale. Ce manque de cohésion va engendrer dans l'administration un état d'anarchie que nous avons vu déjà se manifester, lorsque, à l'insu du ministère, sauf de Montmorency, M. Franchet d'Esperey, directeur de la police, a fait passer des armes et de l'argent aux insurgés royalistes d'Espagne. C'est le même M. Franchet qui, quelques jours après le départ du duc d'Angoulême pour l'Espagne, fait arrêter l'aide de camp du général Guillemainot, major général

du corps expéditionnaire, à la suite de la saisie dans une diligence d'une caisse contenant des aigles et des cocardés tricolores et adressée à cet aide de camp.

A la suite de cette arrestation, le général Guillemainot, contre lequel avait été dirigée cette manœuvre policière, était destitué et le maréchal Victor, ministre de la Guerre, nommé à sa place, dans un conseil auquel il n'assistait pas et sans qu'on ait pris la peine de le pressentir. Mais le prince, mécontent, envoie sa démission qui n'est pas acceptée. On lui écrit que la mission du maréchal Victor n'est que temporaire et que le général Guillemainot restera major général. Repoussé par le duc d'Angoulême, Victor rentre à Paris et réussit à reprendre son portefeuille.

Le duc d'Angoulême était peu sûr de son armée, agitée par des ferments bonapartistes; il importait qu'elle fût entraînée sans retard dans l'action; mais l'incurie administrative est telle que les approvisionnements et les moyens de transport font tout à fait défaut. L'armée souffrit de la disette. C'est alors, que le 5 avril, le généralissime traite avec le fournisseur Ouvrard qui répond de tout, mais à des conditions particulièrement onéreuses pour le Trésor. Cependant le maréchal Victor était encore à Bayonne; il écrit au comte Guillemainot pour se plaindre de n'avoir été ni consulté ni appelé à ratifier les marchés, alors qu'il est seul responsable des dépenses qu'ils vont entraîner. Avait-il raison? Il avait été envoyé à Bayonne comme major-général et avait perdu de fait son portefeuille qui avait été confié par intérim au général Digeon. C'est ce dernier qui était le véritable ministre de la Guerre, mais pas plus que le maréchal, il n'avait eu connaissance des marchés. Il n'était donc pas douteux qu'une faute grave avait été commise et que les marchés ont été contractés à des conditions léonines autant qu'irrégulières, et entièrement contraires à toutes les notions d'une bonne administration. M. de Villèle qui, dès le départ d'Ouvrard pour Bayonne, avait mis le prince en garde contre lui, était très inquiet de la façon dont les Chambres vont les ac-

cueillir, fait à ce sujet de vives représentations au duc d'Angoulême. Celui-ci rejette la faute sur l'impéritie de l'Administration de la guerre qui a rendu les marchés nécessaires et irrévocables. Quoi qu'il en fût, la solidarité ministérielle était nettement engagée et les débats auxquels la question donna lieu pendant plus de trois années montrèrent à quel point les appréhensions du ministre étaient fondées.

Le maréchal Victor, de son côté, ne cessait de critiquer et de contrecarrer les actes du généralissime et celui-ci de se plaindre des mauvais procédés du ministre. On craint un éclat, s'ils se retrouvent en présence à Paris, mais Victor était particulièrement cher aux royalistes et M. de Villèle craint d'irriter ceux-ci en le renvoyant. Toutefois les amis de Monsieur se montrent si pressants que le Conseil se décide à demander au maréchal sa démission. Il est remplacé par M. de Damas.

Dès 1816, le parti royaliste voulait substituer le renouvellement intégral au renouvellement partiel. On a hésité tant qu'on a craint que le renouvellement intégral n'amènât pour plusieurs années une majorité hostile, mais après la guerre d'Espagne, on est sûr du lendemain et on songe à s'assurer, sans avoir à craindre un revirement soudain d'opinion, le temps nécessaire pour travailler efficacement à doter la France d'institutions monarchiques. Les ministres sont d'accord sur le projet de septennalité. M. de Villèle prépare donc la dissolution et dresse la liste des présidents de collèges électoraux, c'est-à-dire des candidats officiels. Chateaubriand désirait y voir figurer MM. de la Bourdonnaye et Delalot. Mais Villèle à qui ces deux personnages ont fait une guerre acharnée et injurieuse refuse de les admettre. Le désaccord entre les deux ministres s'accroît chaque jour. Chateaubriand nourrit des projets chimériques de grandeur militaire et de politique brillante. Pour les réaliser, il aspire à la présidence du Conseil.

Après les élections qui, grâce à une pression scandaleuse, ont procuré aux royalistes un succès sans précédent, M. de

Villèle présente son fameux projet de conversion de la rente, en vue de se procurer, au moyen de la réduction des intérêts, des fonds pour indemniser les émigrés.

Ce projet est très mal accueilli et suscite dans la presse des attaques passionnées contre son auteur. Chateaubriand, que de Villèle accuse d'avoir voté pour la loi dans le conseil afin d'amener la crise qui devait le faire premier ministre, se montre très froid, tant au Parlement que dans les salons. Le projet passe à la Chambre des députés à moins de cent voix de majorité, mais il est rejeté à la Chambre des Pairs. C'est une tradition en Angleterre qu'un vote hostile de la Chambre des Lords n'entraîne pas la retraite du ministère; on ne peut donc pas s'étonner que le cabinet de Villèle, malgré l'importance de la question sur laquelle il avait été battu à la Chambre des Pairs, ait cependant gardé le pouvoir; mais il est singulier que Chateaubriand ait été pris comme victime expiatoire de cette défaite. Le roi et M. de Villèle sont convaincus que cet échec est dû aux sourdes menées de Chateaubriand. M. de Villèle a le grand tort de ne pas s'opposer au renvoi de son collègue et celui-ci est sacrifié (6 juin 1824). Chateaubriand, rejeté dans l'opposition, devient pour M. de Villèle un adversaire acharné. La presse royaliste constate avec amertume que trois des siens, Montmorency, Victor et Chateaubriand ont successivement succombé sous les coups du premier ministre. Elle engage contre ce dernier une lutte sans répit.

Cependant les marchés Ouvrard, signés à Bayonne par l'intendant général de l'armée d'Espagne, Sicard, avaient été révisés deux mois plus tard par l'intendant Joinville, envoyé par le ministère, et avaient donné lieu à un nouveau traité que le cabinet, malgré les instances du duc d'Angoulême, ne voulut pas ratifier.

Avant de quitter l'Espagne, le prince avait rendu une ordonnance de résiliation dont le préambule approuvé en Conseil des ministres exprimait toute la satisfaction du duc d'Angoulême pour les services du munitionnaire général. Le

généralissime continue à protéger Ouvrard, mais Victor rédige un mémoire pour justifier son administration et M. de Villèle, de plus en plus hostile, fait expulser le fournisseur de Madrid. La situation parlementaire était difficile. Pour obtenir les crédits, il fallait montrer la nécessité et l'urgence des marchés, les dangers qu'il y aurait eu à retarder l'expédition, à permettre aux constitutionnels d'organiser la défense et à provoquer, ainsi, au lieu d'une simple promenade militaire, une guerre longue, coûteuse et sanglante. Mais c'était reconnaître l'incapacité et l'incurie de l'administration de la guerre et les ministres ne peuvent attaquer Victor sans se charger, en vertu de la solidarité ministérielle d'une part de la responsabilité. On se décide à rejeter l'insuffisance des approvisionnements sur l'intendant Sicard et l'exagération des prix sur la nécessité de passer promptement la Bidassoa pour ne pas faire échouer la campagne.

L'extrême droite soutient par la voix de La Bourdonnaie que le maréchal Victor a été un ministre impeccable, que le duc d'Angoulême a été égaré par les perfides conseils de son entourage et que le président du Conseil, réservant ses faveurs à des spéculateurs intrigants, a sacrifié l'ancien ministre de la Guerre parce qu'il n'avait pas voulu couvrir de sa probité les coupables tractations de trafiquants sans scrupule.

Le général Foy fait ressortir que la campagne a été plus courte qu'on ne pensait et s'étonne qu'après avoir demandé cent millions, on en redemande encore 108. Le généralissime n'est pas responsable et bien loin que l'initiative qu'il a indûment prise couvre les ministres, elle les accuse au contraire. Si les approvisionnements manquaient, c'était par leur faute. Leur responsabilité est donc nettement engagée et l'orateur demande qu'au moment de la loi des comptes une commission soit nommée pour examiner et poser des sanctions.

Ainsi la responsabilité solidaire est mise en cause des deux côtés à la fois, mais tandis que la gauche la pose dans son

intégralité, la droite prétend exonérer le principal responsable, Victor, et rejeter la charge sur les autres ministres. Ce qu'elle leur reproche c'est leur impuissance et leur incapacité, non leur complicité. Ils ont reconnu que les marchés étaient ruineux pour la fortune publique et honteux pour l'Administration. Deux fois ils ont voulu les annuler. Ils l'ont voulu, mais ils ne l'ont pas pu.

C'est bien cependant de solidarité qu'il s'agit, puisque, en dehors de son département, le premier ministre ne peut prendre de décision générale qu'en conseil. Ainsi donc, bien que de Villèle soit visé, tout spécialement, c'est tout le ministère qui sera atteint par les accusations de M. de La Bourdonnaie, et Victor ne devra qu'à sa chute d'échapper à ce qui sera en ce qui le concerne, un verdict *post mortem*.

M. de Villèle répond que les approvisionnements ne manquaient pas, mais que Sicard était incapable. Il accepte du reste la responsabilité tout en montrant les efforts qu'il avait faits pour améliorer les marchés. Les crédits sont votés par une forte majorité, mais le roi signe une ordonnance nommant une commission d'enquête.

Le ministère devenait chaque jour plus impopulaire et soulevait contre lui l'opinion de droite comme celle de gauche. Le clergé lui-même s'insurgeait contre les circulaires de Corbière qui lui était suspect en raison de son esprit gallican. Le parti royaliste, bien loin de penser que cette impopularité est due à sa propre politique, pense qu'il va suffire de changer les hommes pour changer le cours de l'opinion. Les intrigues se multiplient. Un brouillon de cour, Sosthène de La Rochefoucault, directeur des Beaux-Arts, et fils du duc de La Rochefoucault-Doudeauville, ministre de la maison du roi, trouve Villèle trop timide, il lui reproche de ne rien faire contre la licence de l'opinion et de la presse; il s'indigne contre l'opposition et l'indépendance de la magistrature; il voudrait qu'on envoyât en Corse le premier président Séguier qui a prononcé l'acquiescement du *Constitutionnel*; il lui remontre les dangers que l'inertie du gouvernement fait cou-

rir à la monarchie et lui dit que, puisqu'il ne veut pas changer de politique, il doit se retirer. E conduit par de Villèle, La Rochefoucault va trouver le roi, lui conseille de supprimer la présidence du Conseil, de prendre Montmorency aux Affaires étrangères, de remplacer à la Guerre Clermont-Tonnerre par M. d'Escars et à l'Intérieur Corbière par M. de Martignac. Le roi lui signifie qu'à l'avenir il aille travailler avec son père.

Une feuille royaliste poursuivie, l'*Aristarque*, a gagné son procès, même en Cassation; le gouvernement s'affole, destitue l'avocat général Fréteau de Pény, qui a conclu en faveur du journal et Bourdeau, avocat général, qui, à la tribune de la Chambre des députés, a attaqué les jésuites. Le Conseil d'Etat est épuré; plusieurs préfets sont destitués. Le 16 août 1824, la censure est rétablie. « Il y a peu de jours, écrit M. de Salvandy (*Le ministère et la France*), le ministère, atteint par les arrêts de la justice, battu dans la Chambre haute, déconsidéré dans la seconde Chambre, autant qu'au sein de l'opinion, semblait avoir cessé d'être..., mais il veut vivre, et pour cela, au milieu du chaos général, il rétablit la censure... Qu'a-t-il donc fait et où va-t-il? » Et dans un violent réquisitoire, il lui reproche d'avoir livré l'armée, l'administration, les finances de la France à un parti intolérant, fait planer la terreur sur tous les fonctionnaires pour les contraindre à se faire les dociles agents électoraux du pouvoir; d'être l'ennemi systématique du gouvernement représentatif et d'avoir placé la France sous le dogme terrible de l'omnipotence parlementaire, professé par la Convention.

Cependant Louis XVIII était mort le 16 septembre 1824, et, après quelques semaines d'illusion, la France pouvait se rendre compte que, sous son successeur, les doctrines de l'ancien régime allaient trouver une force d'expansion jusqu'alors inconnue. Deux projets de loi, présentés par le ministère, soulèvent l'émotion du pays, la loi d'indemnité aux émigrés et la loi du sacrilège. M. de Martignac, directeur général de l'enregistrement, défend avec habileté et modération le pre-

mier projet au nom du gouvernement. Mais il ne convainc ni la droite ni la gauche. La première se montre résolument intransigeante. M. de La Bourdonnaie prétend que tous les actes accomplis de 1789 à 1814 sont illégaux et que, par conséquent, les émigrés n'ont jamais cessé d'être propriétaires. Pour M. de Laurencin, non seulement les émigrés devaient reprendre possession de leurs biens, mais encore les acquéreurs devaient tenir compte à l'Etat des quatre cinquièmes de la plus-value des biens dont ils étaient détenteurs. M. de Villèle déclare à la tribune que si l'on introduit dans le projet des dispositions contraires à l'article 9 de la Charte, le Gouvernement le retirera. M. de La Bourdonnaie combat le ministre au nom de la prérogative royale; il proteste contre la menace d'un ministre qui ose s'interposer entre la majesté du roi et un membre de la Chambre. M. de Villèle invoque à son tour la solidarité royale en disant que la résolution du gouvernement était conforme à la volonté du roi. Mais quand le gouvernement s'abrite ainsi derrière le roi, c'est qu'il se sent incapable de diriger la Chambre. C'est un nouvel aveu de sa faiblesse irrémédiable.

Vers la fin de la session, la solidarité ministérielle est de nouveau mise en jeu à l'occasion des marchés Ouvrard. Par l'organe de son rapporteur, M. Daru, la Commission d'enquête chargée de l'examen de l'affaire atténue les torts de Victor, critique sévèrement les marchés, en signale les irrégularités et fait ressortir de honteuses transactions entre le munitionnaire et quelques hauts fonctionnaires. De Villèle fait décider en conseil, contre l'avis du rapporteur, qu'une instruction judiciaire sera ouverte. L'intendant général Sicard avait été incarcéré à la Conciergerie dès la fin du mois de février. Ouvrard l'y rejoint le 30 mars. Sicard publie un mémoire dans lequel il montre que l'imprévoyance du ministère de la Guerre était la cause véritable des marchés.

D'autre part, la Commission de la loi des comptes, après avoir constaté la régularité des pièces et l'obligation de payer, blâme les marchés et flétrit ceux qui avaient eu l'au-

dace de les présenter à la signature du généralissime. Cependant on ne peut faire retomber la responsabilité sur le ministre de la Guerre, puisque Victor était opposé aux marchés et avait voulu les empêcher. La Commission insinue, en conséquence, que peut-être existe-il une autre classe de coupables qui, par d'adroites précautions ont su rompre les fils qui pouvaient guider la Justice. De qui s'agit-il ici? Probablement des conseillers intimes du duc d'Angoulême.

Mais pour M. de La Bourdonnaie, c'est M. de Villèle qui doit supporter toute la responsabilité. Car c'est lui qui, malgré l'avis de Victor et ses ordres formels, a fait maintenir les marchés. Il a ainsi usurpé des fonctions qui n'étaient pas les siennes, encouragé l'insubordination des agents et substitué au gouvernement régulier du roi l'omnipotence d'une sorte d'oligarchie ministérielle. Or, déclare La Bourdonnaie, le Conseil des Ministres n'est point un pouvoir. C'est simplement la réunion des délégués de toutes les branches de l'autorité royale, responsables individuellement, chacun dans le cercle de ses attributions. Le roi seul gouvernait et devait gouverner par ses ministres.

Peut-être La Bourdonnaie n'a-t-il pas tort, sur la question de fait tout au moins. M. de Villèle, tant dans l'intérêt de l'expérience elle-même que pour ne pas déplaire au prince généralissime, s'est immiscé, en matière administrative, dans les affaires d'un département qui n'était pas le sien. Il a donc substitué sa responsabilité à celle de son collègue de la guerre. Mais son tort le plus grave, c'est de n'avoir pas compris la nécessité de mettre immédiatement le Parlement au courant des irrégularités de l'opération. En essayant d'enterrer l'affaire pour éviter des difficultés, il allait accumuler celles-ci et susciter une ample matière à l'opposition de droite et de gauche. Si en 1824, dès la fin de la campagne, alors que la Chambre, toute neuve, était encore enthousiasmée par les résultats heureux, en apparence du moins, de l'expédition, Villèle fût venu solliciter un bill d'indemnité, il l'eût facilement obtenu. Mais il craignit sans doute, à ce mo-

ment, de donner plus de violence aux querelles qui s'élevaient entre les amis du duc d'Angoulême, qui accusaient Victor d'impéritie et l'entourage de l'ancien ministre, qui reprochait aux premiers d'avoir recherché, en favorisant les marchés, l'occasion de scandaleuses spéculations.

Quoi qu'il en soit, en 1825 comme en 1824, Villèle s'efforce de justifier les marchés par l'insuffisance des approvisionnements et le ministère de la Guerre en alléguant qu'ils étaient suffisants. Sur la question de solidarité, il est très net. « Les actes ministériels portent une signature : la signature constitue la responsabilité. Est-on embarrassé de savoir sur qui doit retomber la responsabilité? Sur tous les ministres qui sont unanimes pour la réclamer et surtout pour ne pas la redouter ». Attitude certainement fort correcte, mais qui ne crée pas une bien lourde charge aux ministres du roi, habitués à ne pas déférer aux votes hostiles de la Chambre et qui ne quittent le pouvoir que contraints par l'impuissance de gouverner.

A gauche, le général Foy, examinant la question de responsabilité, dit que le ministre de la Guerre lui-même n'a pas fait son devoir. Devait-il rester ministre quand son autorité était indignement méconnue par ses subordonnés de toutes les hiérarchies; quand il était dépouillé par son collègue, tacitement d'abord et publiquement ensuite, des attributions dont le libre exercice pouvait seul garantir le bien du service et l'exécution des lois? La Commission de son côté a eu le tort grave de ne pas aborder la question de responsabilité. La responsabilité ministérielle peut-elle ainsi devenir errante au gré d'on ne sait quel pouvoir occulte? Il appartient à la Chambre de déterminer « si un ministre du roi, revêtu de la confiance royale peut être révoqué de fait sans l'avoir été de droit?... Si au défaut du ministre secrétaire d'Etat du Département, elle ne doit pas peser tout entière sur la tête du ministre accapareur de toutes les influences et de tous les pouvoirs ». Elle demande l'ajournement des comptes.

Casimir Périer demande une enquête législative, et Cor-

bière qui lui répond remet les choses au point en ce qui concerne les protestations du maréchal ministre contre les marchés. Il est faux que Victor fût dépossédé de son ministère au moment de la signature des marchés et que le président du Conseil se fût mis à sa place. Les lettres de Victor prouvent qu'il a participé à toutes les délibérations du Conseil sur les marchés et enjoint à diverses reprises à ses subordonnés de se conformer aux ordres du généralissime. L'ajournement n'aurait donc aucun effet.

Benjamin Constant établit que, constitutionnellement, un ministre est responsable des méfaits qui se commettent dans son département tant qu'il détient le portefeuille. Quand il se sent dans l'impuissance de faire le bien ou d'empêcher le mal, il doit démissionner. C'est donc le ministre de la Guerre qui est responsable. Mais les ministres ne peuvent livrer Victor sans irriter la droite, ni l'absoudre sans se condamner eux-mêmes. Ils se tirent d'affaire en rejetant la faute sur Sicard.

La Chambre décide que les ministres présenteront à la session prochaine le compte de leurs opérations relatives à la guerre d'Espagne et de la liquidation générale des fournitures faites par le munitionnaire général.

A la Chambre des Pairs, le duc d'Angoulême s'est acquis le concours de Pasquier qui rejette les dilapidations sur le compte de l'administration. Elle a manqué de force et de capacité pour tout régler à l'avance, soit pour assurer l'exécution des ordres donnés, soit pour bien choisir ses agents, soit pour les bien diriger. Les chefs militaires n'ont donc rien à se reprocher. Pourquoi, pour agir judiciairement les ministres ont-ils attendu d'y être provoqués par les débats de la Chambre? La commission d'enquête et le renvoi devant la Justice semblent n'être que des expédients pour sortir d'embarras et éviter de fâcheuses explications.

Lorsque l'affaire revient à la Chambre des députés dans la session de 1826, la Commission des comptes, qui avait été chargée en 1825 de l'examiner s'étant divisée en deux frac-

lions égales, n'avait formulé aucune résolution. La Bourdonnaie demande qu'il lui soit enjoint de reviser les comptes de 1823 et de les arrêter définitivement. La Commission s'y refuse.

Casimir Périer propose d'enjoindre aux ministres de présenter à la session suivante le compte définitif, mais Corbière s'oppose à un nouvel ajournement. M. de Martignac adjure la Chambre d'en finir avec un débat sans cesse renaissant. D'ailleurs, la position prise par chacun des partis adverses rend la question tout à fait insoluble. D'une part, la Chambre veut épargner Victor qu'elle considère *a priori* comme impeccable; d'autre part, Villèle est résolu aussi bien à couvrir Victor qu'à ne pas mécontenter le duc d'Angoulême en condamnant publiquement les marchés. Enfin, la Chambre a tort de reprocher à Villèle des marchés qu'il a blâmés et que l'imprévoyance du Ministre de la Guerre a rendus nécessaires.

Le Bourdonnaie ne se contente pas de l'ajournement et s'obstine dans un virulent discours à demander le renvoi de Villèle. Après son départ, assure-t-il, les documents décisifs apparaîtront sans effort et l'affaire pourra être tirée au clair.

Mais la Chambre est lasse et l'ajournement est repoussé. La question reparait cependant au cours de la discussion sur le Ministère de la Guerre. Benjamin Constant somme alors de déclarer si c'est une approbation ou un bill d'indemnité qu'il réclame. M. de Villèle répond que le maréchal et le duc d'Angoulême ont fait chacun de leur mieux et que, pour le Ministère, il se considère comme irréprochable. « Ce n'est donc point à titre de grâce qu'il peut accepter le vote de la Chambre. » Malgré l'insistance de l'opposition de gauche et de celle de droite, la Chambre vote la clôture de la discussion et l'affaire est terminée sur le terrain législatif. Mais elle avait été précédemment déferée à la justice. A la suite d'un arrêt d'incompétence, la cour des pairs avait été saisie. Deux pairs, en effet, le comte Guilleminot et le général Bordesoulle, y étaient impliqués. La Cour établit la nécessité des

marchés, en raison de l'insuffisance des approvisionnements. Malgré l'avis du Procureur général, un supplément d'instruction est ordonné tant sur la plainte contre les deux pairs que sur les faits du procès au fond. Sur conclusions du Procureur général, la Cour prononce le renvoi de Guilleminoi et de Bordesoulle des fins de la plainte et de Ouvrard et consorts devant les tribunaux compétents pour la tentative de corruption restée sans effet. Le tribunal correctionnel acquitte Ouvrard le 18 novembre et condamne deux des prévenus à six mois de prison pour tentative de capter à prix d'argent la bienveillance des deux intendants miliaries.

Ainsi se termina cette affaire qui pendant trois années, avait fourni un aliment aux deux oppositions contre le ministère. La constance avec laquelle de Villèle, malgré les difficultés de la position, s'obstine à ne pas découvrir le maréchal Victor est un acte de solidarité qui lui fait le plus grand honneur. Mais il lui dut la rancune du duc d'Angoulême qui, depuis ce jour, lui retira son appui.

Cependant la situation du ministère était loin de s'être améliorée. Il avait été battu à la Chambre des pairs, grâce aux efforts de Chateaubriand, sur la question grecque, puis, après une éloquente intervention de M. de Broglie, sur celle du droit d'aînesse; enfin sur un article qui, pour exclure les médecins du corps électoral, remplaçait leur patente par un droit d'exercice.

D'autre part le roi se détachait peu à peu de M. de Villèle et du ministère. Il choisit, sans consulter le Conseil, un gouverneur pour le duc de Bordeaux; il impose à ses ministres, à l'instigation du clergé et de l'extrême droite, des lois et des mesures que repousse l'opinion publique; il communique à ses intimes et à M. de Vitrolles les plans arrêtés par le Conseil et il donne audience à M. de la Bourdonnaie qu'il autorise à exposer dans les journaux étrangers les griefs de l'opposition royaliste contre le ministère.

Le projet de loi sur la presse, longuement discuté en Conseil, fortement mais insuffisamment élagué à chaque

réunion du gouvernement, est accueilli avec colère par la presse des deux partis. *L'Aristarque* demande si on n'aurait jamais pu prévoir que les Conseillers de la Couronne iraient cette fois jusqu'à la démence. « M. de Peyronnet, ministre de la Justice, envoie au *Moniteur* un article déclarant que « la loi présentée veut être une loi de justice et d'amour. » M. de Villèle s'afflige de cet article et de ceux qui le suivent, dans lesquels M. de Peyronnet répond sur un ton hautain et presque impertinent aux attaques lancées contre le projet. Dans la majorité, on ne lui reproche pas d'être trop sévère, mais on le blâme de ne pas établir la censure, La Chambre des Pairs, à laquelle le projet est soumis, lui inflige vingt-deux amendements. M. de Villèle se résout à le retirer.

Mais la presse s'est vivement émue. *Le Courrier Français* a relevé dans le projet de nombreux chefs délictueux, confiscation, effet rétroactif, mensonge, immoralité, vol. Il est poursuivi pour excitation à la haine et au mépris du Gouvernement.

L'avocat général Delapalme étend l'inculpation et y joint celle d'insulte au roi qui a proposé la loi. M. Mérilhou, avocat chargé de la défense du journal, invoque Chateaubriand qui s'est élevé avec force contre la confusion entre le roi et le ministère. Mais Delapalme revendique encore davantage cette solidarité. La volonté personnelle du roi, lui, répond M. Mérilhou, ne doit jamais, dans le gouvernement représentatif, être confondue avec les actes des ministres.

Le Tribunal renvoie le *Courrier Français* sur le chef d'excitation à la haine et au mépris du Gouvernement du roi, mais le condamne sur celui d'outrages aux autorités publiques.

Dans un autre article, du *Courrier Français* : *Les mensonges de M. de Villèle*, M. de Keratry avait écrit : « Ce ministre ne peut rester l'organe du trône sans l'avilir, car il a forfait à l'honneur. » Traduit en justice pour offense à la personne du roi et excitation à la haine et au mépris du Gouvernement, il soutient que loin d'avoir offensé la personne du roi, il a voulu séparer le roi de ses ministres et empêcher

que l'opinion égarée ne fût partager au roi la responsabilité de serments scandaleusement violés. M. de Keratry est acquitté.

Au retour de la revue du 29 avril 1827, des rangs de la garde nationale se sont élevés des cris de : à bas Villèle, à bas Peyronnet, vive la liberté de la presse ! Le président du Conseil va se plaindre au roi ; celui-ci le console, lui promet de le garder. Mais de Villèle exige le licenciement de la garde nationale. Le Conseil est consulté. Le duc de Doudeauville, M. de Chabrol et l'abbé Frayssinous s'opposent à la mesure ; Villèle, Corbière, Peyronnet, le duc de Clermont-Tonnerre et M. de Damas votent pour elle. L'ordonnance est signée. Le duc de Doudeauville et M. de Chabrol donnent leur démission, mais le premier seul la maintient. Tout Paris s'inscrit chez lui. « En Angleterre, écrit Chateaubriand, non seulement on crie : A bas les ministres, mais on casse leurs vitres ; ils les font tranquillement remettre ; le roi n'est pour rien dans tout cela, pas plus qu'en France, le roi n'est pour quelque chose dans les inimitiés soulevées par les dépositaires de son pouvoir. » Mais il y a la solidarité royale, si souvent invoquée par les ministres de la Restauration. Bien qu'à la revue, on ait crié : Vive le roi, et que celui-ci se soit montré très satisfait de son succès personnel, il a voulu venger ses ministres et il a signé l'ordonnance. « Le coup a été violent, écrit encore Chateaubriand, mais il n'a pas été inconstitutionnel ; changez la question ; supposez qu'une mesure ministérielle viole ouvertement un article de la Charte et vous verrez l'impression produite par cette mesure. Ainsi ces hommes qui sont tout étonnés de leur courage, qui pensent devoir à leur héroïsme de bureau le repos dont ils jouissent, ne s'aperçoivent pas qu'ils sont redevables de ce repos aux institutions même dont la forme les irrite. »

Du reste, M. de Villèle ne manque pas de se retrancher encore derrière le roi ; il n'a pas provoqué, répond-il, à une interpellation de M. Agier ; il n'a fait que conseiller le licenciement de la garde nationale.

A propos du budget des affaires ecclésiastiques, Sébastiani montre les inconvénients de placer le ministère des Cultes dans les mains d'un ecclésiastique. Il en cite pour preuve les circulaires que le ministre de l'Intérieur et le ministre des Cultes ont écrites chacun de leur côté, l'un pour demander, l'autre pour combattre les allocations exagérées et souvent illégales que les conseils généraux étaient disposés à accorder au clergé.

En juin 1827, la question de la censure provoque des débats animés dans le Conseil. Seuls M. de Chabrol et le Dauphin s'y montrent hostiles : le prince finit par céder et l'on décide que la mesure sera prise pour l'intersession. Mais le roi se méfie de la façon dont elle pourra être appliquée par Corbière et veut en charger Villèle qui refuse. « C'est une ordonnance de justice et d'amour » dit le *Moniteur*. On interdit les blancs et on se livre aux excès les plus odieux et les plus ridicules.

En face de l'hostilité de la Chambre des Pairs qui, pendant quatre ans, a infligé échec sur échec au ministère et de l'indocilité de la Chambre des députés, où les deux oppositions de droite et de gauche le harcèlent sans répit, M. de Villèle songe à briser ces résistances; il n'a cure de quitter le pouvoir, comme le lui conseillerait un sens politique plus élevé. Il fait signer le 5 novembre trois ordonnances : la première prononce la dissolution de la seconde Chambre et la convocation des électeurs pour le 17 et le 24; la seconde supprime la censure; la troisième institue soixante-seize nouveaux pairs, parmi lesquels trente-cinq députés sortants appartenant à l'aristocratie territoriale, un certain nombre de généraux et de conseillers départementaux et enfin cinq évêques.

Les élections amenèrent à la Chambre une majorité d'opposition d'environ 60 voix; M. de Villèle était vaincu. En vain s'efforce-t-il de rallier les royalistes extrêmes : ils lui répondent par une menace de mise en accusation; les députés du centre refusent d'entamer la moindre négociation. Abandonné même par ses anciens partisans, il se décide enfin à quitter le pouvoir et ses collègues le suivent dans sa retraite.

CHAPITRE VIII

Ministère de Martignac (5 janvier 1828)

La liste des nouveaux ministres paraît dans le *Moniteur* du 5 janvier 1828. Elle comprenait : MM. de Martignac, à l'Intérieur; Portalis, à la Justice; de la Ferronnays, aux Affaires Etrangères; Roy, aux Finances; de Saint-Cricq, à la présidence du Conseil supérieur du Commerce et des Colonies; de Caux, à l'administration de la Guerre; de Chabrol, à la Marine; Frayssinous, aux Affaires Ecclésiastiques; M. de Vatimesnil était nommé grand maître de l'Université.

Le ministère dans lequel figurent plusieurs membres du précédent cabinet est considéré avec défiance par tous les partis. D'ailleurs, on sent qu'il est mal soutenu par le roi, auprès duquel l'esprit de M. de Villèle continue à faire sentir son influence. C'est une gêne sérieuse pour le cabinet. Le *Journal des Débats*, où règne Chateaubriand, reproche au nouveau ministère d'être composé de « repentirs incertains, d'innocences douteuses et de vertus timides. » Il ne pourra, continue le même organe, qu'hésiter entre la monarchie constitutionnelle et le pouvoir absolu. Il faut qu'il se décide, qu'il adopte une ligne d'action; pour l'y amener, pour donner à cet honnête homme timide le courage de rompre tout à fait avec les mauvaises sociétés, il faut mettre M. de Villèle en accusation comme coupable d'avoir cherché à voler la Charte, d'avoir corrompu les élections, dévasté la Chambre des Pairs, détruit la garde nationale, soutenu servilement le jésuitisme proscrit par la loi.

Sur quel parti va s'appuyer le cabinet? La majorité est incertaine; le côté droit et le côté gauche comptent des forces à peu près égales, au centre droit la réunion Agier composée de 25 à 30 membres fera pencher la balance dans l'un ou l'autre sens. Cependant à la tribune, M. de Martignac répudie les procédés de M. de Villèle : « Nous n'exercerons jamais à notre profit le droit d'élection, déclare-t-il. Nous sommes les ennemis de la fraude, du mensonge et de l'illégalité; nous les combattons sous quelque couleur que nous les rencontrons. La lutte doit être franche, ouverte, légale et l'action du Gouvernement ne doit jamais être ni frauduleuse, ni tyrannique, ni inquisitoriale. » Une telle déclaration ne pouvait manquer d'embarrasser MM. de Chabrol et de Frayssinous, solidaires de tous les actes du ministère Villèle et réduits à l'obligation de les entendre blâmer sans pouvoir protester. Ils donnent leur démission. M. Hyde de Neuville est nommé ministre de la Marine et M. Feutrier, évêque de Beauvais, ministre des Cultes.

M. Royer-Collard, bien que troisième sur la liste, est choisi comme président de la Chambre. L'adresse est sévère et qualifie de déplorable le système de M. de Villèle. Le roi la reçoit froidement et songe à introduire dans le ministère M. de Polignac, son favori. Sa doctrine est que le roi gouverne; il consulte les Chambres, mais fait prévaloir sa volonté. Les ministres ont pour mission de faire triompher sa volonté auprès des Chambres; si celles-ci résistent, c'est un véritable acte de rébellion et l'article 14 de la Charte, en vertu duquel le roi « fait les règlements des ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat », entre en jeu. Mais il faudra pour cela interpréter cet article dans un sens étranger à la pensée de ses rédacteurs. Car la résistance des Chambres n'a rien de contraire aux lois ni à la sûreté de l'Etat. Charles X goûte peu son ministère. Martignac a trahi de Villèle et Hyde de Neuville est trop lié avec Chateaubriand, Vatimesnil est un fourbe. L'allure grave et le caractère faible de Portalis lui plaisent davantage.

Cependant le ministère ne s'est pas encore prononcé entre les partis. Après la mort de M. de la Ferronnays, Portalis prend l'intérim des Affaires Etrangères. Le roi échafaude divers plans pour installer son favori. Il presse Pasquier de le rappeler de Londres où il est ambassadeur, et d'écrire à Ravez dont il veut également faire un ministre. Pasquier finit par céder.

Le ministère apprend ces tractations et manifeste son mécontentement à Pasquier. A son arrivée à Paris, de Polignac se rend chez Portalis qui lui signifie que s'il devient ministre, le cabinet se retirera. Un courtisan demande à Martignac s'il entend contester au roi le droit de choisir un ministre. « Non sans doute, répond-il, je lui reconnais même le droit d'en choisir neuf. » Polignac cherche des concours, même auprès de Casimir Périer. Repoussé de partout, il en informe le roi qui, découragé, le renvoie à Londres. La presse libérale félicite les ministres de la fermeté avec laquelle ils se maintiennent dans les voies constitutionnelles.

Charles X, pour en finir, offre le portefeuille des Affaires Etrangères à Portalis qui refuse d'abord, mais finit par céder sur la promesse qu'il sera nommé président de la Cour de Cassation. Bourdeau est nommé ministre de la Justice. Le cabinet soupçonne Pasquier d'avoir promis de préparer l'avènement de Polignac et le bruit se répand d'un pacte mystérieux entre Portalis et le roi.

Au milieu de toutes ces intrigues, le ministère reste hésitant. Il faut cependant qu'il prenne parti dans la question des Jésuites qui, malgré la loi et le vote de la Chambre des Pairs en 1827, constituent une corporation organisée et admise dans les fonctions de l'enseignement. Mais chaque fois que dans le Conseil ils agitent la question, le roi invoque les droits de l'Eglise et la Charte, qu'il interprète à sa manière. Cependant les ministres persistent à demander que les Jésuites soient éloignés de l'enseignement, le roi ne cède que devant la menace de leur démission collective. Le clergé s'insurge contre l'ordonnance et on juge utile de négocier

avec Rome où Chateaubriand vient d'être nommé ambassadeur. Le Vatican invite les évêques à « se confier à la sagesse du roi pour l'exécution des ordonnances. »

Le ministère se rend compte que des réformes profondes sont nécessaires, mais le roi veut gouverner et oppose conformément à « son système de politique » une résistance invincible aux projets de Martignac. L'ordonnance réorganisant le conseil d'Etat et celle relative au personnel des préfectures irritent la droite sans satisfaire la gauche. Un ministère parlementaire réduit à l'inaction par le chef d'Etat n'a qu'un parti à prendre : se retirer. Martignac a la faiblesse de rester, « faiblesse d'autant moins excusable, dit un journal libéral qu'elle ne fait qu'augmenter l'audace d'une faction dont les chefs étaient tombés sans être abattus. »

Les ministres proposent d'appeler Chateaubriand aux Affaires Etrangères; ils se rendent compte de la force qu'il apporterait au Gouvernement; malgré l'insistance d'Hyde de Neuville, le roi est inébranlable dans son refus. Il tient à Polignac; le cabinet déclare au roi qu'il donnera sa démission s'il insiste. Nous avons vu comment Charles X se décida à nommer Portalis.

Le 27 avril 1829, au cours de la discussion sur la loi des comptes, Lepelletier d'Aunay présente le rapport sur la loi des crédits supplémentaires et extraordinaires. Il pose le principe : les budgets limitent un crédit ou prescrivent un service. Dans le premier cas, les crédits alloués ne peuvent être dépassés sans un nouveau vote ou sans une ordonnance si les Chambres sont absentes, mais seulement pour les cas extraordinaires et urgents dont les Chambres restent en définitive seules juges. Dans le second cas, elles font évaluation de la dépense purement approximative. Or, au crédit supplémentaire de la justice, on trouve 179.865 francs sans autorisation législative pour travaux non urgents exécutés à l'hôtel de la Chancellerie, construction d'une salle à manger et renouvellement d'une partie du mobilier. M. de Peyronnet avait pensé que cette dépense pourrait être acquittée en plusieurs

années sur les fonds mis annuellement à la disposition de l'administration pour réparations. Le nouveau garde des sceaux, Portalis n'avait pas cru que cette imputation fût régulière et demandait un crédit extraordinaire. La commission estime qu'en ordonnant ces dépenses, Peyronnet a violé la loi : il faudra payer les fournisseurs et entrepreneurs mais une action en indemnité sera exercée contre l'ordonnateur. Elle propose donc d'accorder le crédit sauf liquidation et à charge par le ministre des Finances d'exercer telle action qu'il appartiendra contre le ministre qui a ordonné la dépense sans crédit préalable. M. Bourdeau, commissaire du roi, reconnaît l'illégalité et l'irrégularité de la dépense, mais ne pense pas que l'action en indemnité soit admissible. La Chambre adopte l'amendement Dupin qui renvoie M. de Peyronnet devant les juges.

Pendant la période électorale de 1827, M. de Villèle a fait expédier aux frais de l'Etat de nombreux pamphlets dans les départements, contre les candidats de l'opposition. En 1828, on a demandé sur quels fonds ces pamphlets ont été payés : 20.337 francs ont été portés en recette au compte de l'Imprimerie Nationale. Benjamin Constant proteste contre cette dépense; il y découvre la réunion scandaleuse de tous les abus, calomnie contre les citoyens, violation des lois de la presse et de la poste, fraude des droits de l'Etat, acte flagrant de trahison et de concussion. La commission maintient l'irrégularité de tout prélèvement sur les fonds secrets pour subvenir aux frais d'impression électorale. Viennet met hors de cause Corbière qui était en congé au moment des élections et rejette la faute sur M. de Villèle qui avait pris l'intérim de son collègue. Mais celui-ci a tout nié, malgré l'évidence, malgré les registres de l'Imprimerie Nationale qui sont convaincants. M. Bourdeau, ministre de la Justice, dit qu'il y a là un cas de responsabilité, mais que la législation n'est pas fixée sur ce point et qu'il n'y a pas de solution possible. L'amendement Viennet est rejeté.

M. de Peyronnet était entré à la Chambre des Pairs après

la chute du ministère Villèle. Lorsque la demande de crédit eût été soumise à cette Chambre, la commission crut avoir trouvé un moyen de conciliation en proposant de substituer à l'amendement de la Chambre des députés un article réservant la responsabilité prévue par l'article 151 de la loi du 25 mai 1817. Mais le roi est d'avis que les Pairs montrent du caractère. M. de Barante, rapporteur, établit que la loi a été violée par le ministre ordonnateur et par le ministre des Finances qui n'avait pas le droit d'ordonner les paiements. De plus la loi du 25 mai 1817 établit la responsabilité des ministres. La séparation des pouvoirs empêche la poursuite devant les tribunaux; la Chambre ne peut mettre la dépense au compte de l'ordonnateur soit pour violation de la loi, soit pour défaut d'urgence et de nécessité. Cela conduisait à ruiner le ministre fautif. Comme il n'y a aucun indice de culpabilité, on ne peut le traduire devant les Pairs. Il conclut qu'il y a lieu de se contenter d'un acte conservatoire et de réserver la question de responsabilité.

M. de Peyronnet soutient qu'il n'avait pas à demander une ordonnance royale : cette obligation dans le cas de dépenses imprévues n'ayant été établie que par l'ordonnance de septembre 1817. Jusque-là les ministres n'étaient tenus que de ne pas dépasser leurs crédits en masse. Or la dépense de 179,000 francs pouvait se compenser avec des annulations de crédit. Les ministres actuels ont eu le tort de ne pas admettre ce procédé de compensation.

Le ministre de la Justice répond que les annulations portaient sur des fonds spécialement affectés qui ne pouvaient être détournés de leur destination particulière. C'est cependant la thèse que vint soutenir Corbière. Il prétend que le ministre pouvait dépenser à sa guise le *quantum* mis à sa disposition, pourvu qu'il ne le dépassât pas. Le duc de Broglie établit que la dépense a été irrégulière dans la forme et illégitime au fond. Irrégulière, car même avant septembre 1817, il y avait après l'affectation du crédit total à chaque ministère une sous-répartition par chapitre par ordonnance

du roi. Illégitime, car il n'y avait pas urgence et les Chambres n'étaient pas réunies. Il y a donc lieu de considérer le ministre comme un mandataire ayant dépassé son mandat. La somme reste à sa charge, mais on distinguera, suivant les principes généraux, les dépenses vraiment utiles de celles de pur agrément. On allouera le paiement dans l'intérêt des tiers et on ordonnera au ministre des Finances d'exercer, non pas une action en indemnité, mais une poursuite en recouvrement en tenant compte des dépenses utiles. La Chambre des Pairs, heureuse de prouver sa docilité au roi, rejette l'amendement de la Chambre des députés et celui de sa commission : le résultat soulève la colère de la presse libérale qui y voit l'indice d'une tentative de la contre-révolution pour renverser la Chambre populaire. « La Chambre des Pairs, dit le *Courrier Français*, a déclaré la guerre à la Chambre des députés et bien plus encore au ministère qui se trouve dans le plus grand embarras. » Le *Globe* dénonce le coup d'essai d'un parti vaincu qui se réveille enhardi par la faiblesse de ses adversaires. Le *Journal des Débats* s'afflige « d'un vote qui tuait d'un seul coup le principe de la spécialité des dépenses et le principe de la responsabilité civile des ministres. »

L'affaire revient à la Chambre qui refuse le renvoi aux bureaux et vote de nouveau le rejet du crédit.

Un incident parlementaire beaucoup plus grave devait bientôt montrer la fragilité du ministère de Martignac, qui ne pouvait compter ni sur le roi, ni sur la majorité. Il a déposé deux projets : le premier sur l'organisation municipale, ne paraît pas devoir susciter une forte opposition ; le second sur l'organisation départementale entraînera dans le personnel administratif et dans la composition des conseils généraux des modifications sur lesquelles la gauche et le ministère ne sont pas d'accord. La gauche craint qu'après l'adoption de la loi municipale le ministère ne retire la loi départementale ; elle demande donc que celle-ci soit discutée la première. La droite, saisissant cette occasion d'ébranler et peut-être de faire tomber le ministère vote dans le même

sens. Le cabinet est mis en minorité. Après un second vote dans lequel le côté droit se joint de nouveau à la gauche, et qui supprimait les conseils d'arrondissement, il retire les deux lois.

Martignac ne se rend point compte à quel point il est isolé; il compte sur l'appui du roi, comme tous ses prédécesseurs. A un orateur qui vient de parler des ministres de la nation il répond : « Non, nous ne voulons être rien autres que les hommes du roi. »

En réalité, Charles X n'attendait que le vote du budget pour se débarrasser de ses ministres. Les crédits une fois assurés, M. de Polignac était de nouveau rappelé à Paris et recommençait ses négociations à l'insu des ministres. Le 7 août, M. Roy est mandé à Saint-Cloud avec Portalis et les deux ministres sont chargés par le roi d'annoncer à leurs collègues la constitution d'un nouveau ministère. « Vos intentions étaient bonnes, leur dit-il, mais vous n'avez pu faire le bien; les concessions où vous m'avez entraîné n'ont pu satisfaire les partis; vous n'avez plus de majorité. » C'était une *destitution* véritable.

CHAPITRE IX

Ministère de Polignac (8 août 1829)

Le cabinet du 8 août ne comportait pas de présidence du Conseil; à côté de M. de Polignac, ministre des Affaires Etrangères, y figurent la Bourdonnaie, à l'Intérieur, de Chabrol aux Finances, le maréchal de Bourmont, à la Guerre, M. de Montbel, à l'Instruction Publique et aux Cultes, M. Courvoisier à la Justice et M. d'Haussez à la Marine.

On connaît le mot de Royer-Collard lorsqu'il apprit la nouvelle de la bouche de M. de Martignac « Un tel ministère ne se comprend pas, dit-il; c'est un effet sans cause. Allons, Charles X est toujours le comte d'Artois de 1789! » A dire vrai, le changement de ministère avait bien une cause, l'idée fixe qui poussait Charles X dans la voie du gouvernement personnel et la volonté profonde de coup d'Etat. C'est lui qui a choisi Polignac, M. de Bourmont est le candidat du Dauphin; on a voulu ménager au cabinet un appui parlementaire en nommant M. de Chabrol et M. Courvoisier; mais ces deux noms sont mal accueillis par les hommes d'extrême droite et par le parti religieux. M. de Polignac proteste de son loyalisme constitutionnel. Il professe un système pacifique et prétend gouverner avec les Chambres, en s'appuyant sur le clergé; il est soutenu dans cette ligne de conduite par Courvoisier et d'Haussez. La Bourdonnaie et Bourmont sont pour le coup d'Etat, Chabrol et de Montbel n'ont pas de parti pris. La Bourdonnaie qui prétend avoir ses coudées franches, a déclaré qu'il n'accepterait aucun de ses collègues comme

président du Conseil. Peu favorable au clergé, il gêne celui-ci qui insiste auprès du roi pour qu'il soit éliminé. Pour y réussir, M. Courvoisier propose dans une réunion à laquelle n'assistait pas M. de Polignac, de demander au roi la nomination d'un président, afin de donner de l'ensemble à la marche des affaires. Le roi y consent. La Bourdonnaie comprend et se retire. Montbel passe à l'Intérieur et M. de Guernon-Ranville, procureur général à Lyon, devient ministre de la Justice. Dès lors le cabinet présente un caractère purement ultramontain.

En décembre MM. Thiers et Mignet fondent le *National* avec la collaboration d'Armand Carrel. Le *National* préconise une nouvelle arme constitutionnelle : le refus du budget : « Dans la monarchie représentative dit M. Thiers, la royauté choisit les ministres, mais la majorité de la Chambre les renverse. Il n'y a pas là d'outrage, pas même d'offense envers le roi. Le roi rend la pareille au pays au moyen de la dissolution. Le pays nomme la Chambre; le roi la renverse en la dissolvant. C'est un *veto réciproque* que le roi et le pays exercent l'un sur l'autre. » A ceux qui objectent la prérogative royale, à qui seule il appartient de nommer et de destituer les ministres, M. Thiers répond que la prérogative royale ainsi comprise ne fait que rendre au roi le pouvoir absolu auquel il a renoncé par la Charte.

La Charte a fait des ministres des agents responsables et elle a soumis la marche du Gouvernement au contrôle du pays représenté par les Chambres. Le refus des subsides est un droit de la Chambre aussi nécessaire que le droit d'accusation en cas de forfaiture. « Le roi n'administre pas, écrit encore M. Thiers, il ne gouverne pas, il règne. Régner est quelque chose de fort élevé, de fort difficile à faire entendre à certains princes, mais que les rois anglais entendent à merveille.. Le roi règne, les ministres gouvernent, les *Chambres* jugent. Dès que le mal gouverner commence, le roi ou les Chambres renversent le ministre qui gouverne mal et les Chambres offrent leur majorité comme liste de candidats. »

Et tandis que la presse libérale soumet ainsi à l'opinion, en même temps qu'une formule aussi brève que saisissante du régime représentatif, la ressource parlementaire dû refus du budget, partout dans le pays s'organisent des associations pour le refus de l'impôt, arme suprême contre les tentatives inconstitutionnelles des gouvernants. La précaution n'était pas inutile, car, en dépit de l'optimisme indéfectible de Polignac, les ministres se préoccupent de l'agitation qui se manifeste dans l'opinion et de ses répercussions sur les votes de la Chambre des députés.

Ils conviennent de tenir ferme et de ne pas se laisser déconcerter par les manifestations parlementaires. Ils sont sûrs d'être soutenus dans leur résistance par le roi. « La France et l'Europe verront que je sais agir en vrai roi » a dit Charles X et le *Drapeau blanc*, après avoir reproduit la parole royale s'écrie : « Tout est sauvé, le roi veut ! »

L'adresse de la Chambre et la réponse du trône deviennent la grande affaire. Le 2 mars 1830, le roi, en recevant les Chambres, avait dit aux pairs : « ...Si quelques coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leur roi. » La Chambre des Pairs inquiète de ce langage, déclare dans son adresse que « la France ne veut pas plus de l'anarchie que le roi ne veut du despotisme. » Et elle termine par ces mots « les droits de la couronne sont inséparables des libertés nationales. »

Mais l'adresse de la Chambre des députés va beaucoup plus loin. Après avoir signalé « la vive inquiétude qui trouble la sécurité dont la France avait commencé à jouir, altère les sources de sa prospérité et pourrait, si elle se prolongeait devenir funeste à son repos » elle revendique « comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics... Cette intervention... fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les

vœux de votre peuple la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques : Sire, notre loyauté, notre dévouement, nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

Dans la discussion de cette adresse, M. de Montbel vient dire que le but de l'adresse est de provoquer le changement des ministres. « Que deviendraient alors les articles 13 et 14 de la Charte? Où serait l'indépendance du pouvoir exécutif... Celui dont le pouvoir a créé notre existence a seul droit de l'anéantir; tant qu'il le jugera convenable, nous resterons dévoués à son service. » Benjamin Constant rétablit la vérité constitutionnelle : la Chambre ne disait pas, fait-il observer, que les ministres dussent se retirer devant elle; elle disait que si l'accord n'existait pas entre les pouvoirs, le roi avait en main une ressource constitutionnelle dont il pouvait user, l'appel à la nation par la dissolution. Guernon-Ranville s'élève contre l'espèce de sommation faite au roi, expose la théorie du droit personnel et exclusif du roi en ce qui concerne le choix des ministres et déclare qu'une intervention quelconque de la Chambre dans une telle question serait une usurpation coupable. Appelés au timon des affaires par la volonté du roi, les ministres ne l'abandonneraient que par les ordres du roi. L'adresse n'en est pas moins adoptée par 221 voix.

Après l'avoir reçue, le roi a prorogé la Chambre. La question de la dissolution est discutée en Conseil. Polignac est certain que l'article 14 donne au roi le droit de réformer la Charte. Courvoisier croit le contraire, informe le roi des dangers qu'une telle résolution lui ferait courir et le laisse quelque peu ébranlé. Mais Polignac revoit le roi, dissipe ses inquiétudes et s'obstine de plus en plus. Courvoisier offre sa démission qui est refusée. Mais le 21 avril, peu de jours avant le départ du dauphin pour Toulon le Conseil examine ce qu'on ferait si la nouvelle Chambre est la même ou est pire que l'ancienne. Courvoisier déclare qu'il ne comprend pas un ministère privé de l'appui de la Chambre. Il est appuyé

par Chabrol, et plus faiblement par M. de Montbel; M. d'Haussez et M. Guernon-Ranville sont du même avis, mais n'osent se prononcer. Courvoisier et Chabrol abandonnent leurs portefeuilles et sont remplacés par Chantelauze et de Peyronnet. Ce dernier a laissé un souvenir détesté. M. de Polignac, déclarent les journaux libéraux, s'approprie tout ce que le cabinet de Villèle a fait de mal. Il brave et insulte les électeurs.

L'ordonnance de dissolution est signée le 16 mai. Aussitôt un mot d'ordre parcourt le pays : il faut réélire les 221. Le *National* estime qu'aucun candidat libéral ne pourra se présenter honorablement dans un des collèges représentés par les 221. D'autre part, M. de Villèle s'agite, et la *Gazette de France* entreprend une campagne en faveur de sa rentrée au pouvoir. Bientôt recommence la préparation des élections. Les ministres ne manquent pas de reprendre les anciennes traditions et de recourir aux pratiques de pression effrénée chères à M. de Villèle. Circulaires ministérielles, mandements des évêques, instructions préfectorales, rien n'y manque; rien de plus odieux non plus, que la circulaire de M. de Polignac aux généraux commandant les divisions militaires. « Pas plus dans l'armée que dans les fonctions civiles, écrit-il, on ne pouvait servir à la fois le gouvernement du roi et l'opposition, et la loyauté autant que le devoir civique exige l'option entre l'un et l'autre. » L'abbé Lamennais s'indigne à la lecture des mandements épiscopaux. L'irritation du pays est à son comble : « Nous dansons sur un volcan » dit M. de Salvandy au duc d'Orléans le lendemain de la fête donnée au Palais-Royal en l'honneur du roi et de la reine de Naples.

Peyronnet veut supplanter Polignac et fait des ouvertures à Pasquier et à Martignac. Mais le roi tient trop à Polignac et Peyronnet est universellement exécré.

L'ordonnance de dissolution et la convocation des collèges électoraux paraissent le 14 juin dans le *Moniteur*. Les 221 sont exclus de la liste des présidents de collège ainsi que les 30 députés du centre qui ont voté pour l'adresse mitigée pro-

posée par M. de Langeril. Contre l'avis de Polignac, Peyronnet a obtenu que la proclamation soit contresignée. On a donc observé la Charte, mais par là, Polignac devient responsable. C'est lui qui proclame la *résolution immuable* du gouvernement de ne pas céder après comme avant la dissolution. En outre, la proclamation n'est plus couverte de l'inviolabilité royale; on peut la discuter et la combattre, puisqu'elle devient l'œuvre des ministres. « Si l'on dit que le roi reçoit sa part de nos attaques, dit le *National*, nous ne le nions pas, mais à qui la faute? ».

Comment le parti libéral se défendra-t-il? Le mouvement pour le refus de l'impôt s'accroît. La question est de savoir si on le refusera dès le lendemain du coup d'Etat, ou si on acquittera l'exercice voté.

Après les élections du 23 juin 1830, le Conseil offre au roi sa démission. Le roi la refuse et ordonne à ses ministres « d'examiner à nouveau si l'article 14 donnait à la couronne le pouvoir de prendre, à elle seule, les mesures qui lui paraîtraient nécessaires pour la sûreté du pays. » Un ministre propose de réunir un *Grand Conseil de France*, composé de députés, de pairs et de membres des conseils généraux sous la présidence du dauphin; un autre d'annuler les élections des 221, et de remplacer la Chambre par une assemblée de notables choisis par le roi. Enfin, le 29 juin, on apporte un plan, certainement préparé d'avance, consistant à changer par ordonnance la loi électorale et la loi sur la presse. Guernon-Ranville et Peyronnet manifestent une vive opposition. On met le plan en réserve pour le cas de nécessité et on convient à l'unanimité que des mesures de cette nature n'auraient rien d'inconstitutionnel, qu'elles seraient même expressément autorisées par l'article 14 en cas de péril imminent de l'Etat et d'insuffisance évidente des moyens ordinaires pour préserver l'ordre public.

Le 7 juillet, dans un dernier conseil, trois plans sont présentés : on adopte le premier et l'on convient de casser la Chambre et de réformer la loi électorale ainsi que la loi sur

la presse. Ce projet ne rencontre plus qu'un seul adversaire, M. de Guernon-Ranville. M. de Peyronnet et de M. de Chantelauze sont chargés de la rédaction des ordonnances

Elles furent présentées au roi le 25 juillet, signées par lui et contresignées par tous les ministres. Le sort de la monarchie était fixé.

Conclusion

La période qui a commencé avec l'avènement de Louis XVIII et qui prend fin avec la chute de Charles X est celle de l'instauration du régime parlementaire en France.

Dès ce moment les traits les plus caractéristiques de ce régime étaient fixés, dans la doctrine tout au moins; il faudra un très long temps encore à la pratique pour s'adapter aux conditions normales de son fonctionnement.

Le régime de cabinet n'existe que d'une façon très imparfaite; le président du Conseil manque souvent, et n'a pas sur ses collègues l'autorité nécessaire pour imprimer à la politique une direction uniforme; jamais ministres n'eurent une indépendance plus grande que sous la Restauration.

L'unité et l'homogénéité sont les qualités fondamentales qui manquent le plus; les ministres ne sentent que très imparfaitement la nécessité de l'union morale, de la solidarité interne.

La responsabilité des ministres a été réclamée pendant toute la période; elle est conçue d'une façon assez vague et plutôt sous forme légale que sous forme politique. Decazes fait l'objet d'une demande de mise en accusation et Martignac doit défendre le cabinet de Villèle contre deux propositions du même genre.

Les ministres se déclarent volontiers solidaires; mais c'est une solidarité plutôt théorique; ce qu'ils affirment surtout, c'est qu'ils sont les hommes du roi et que nommés par lui,

c'est de lui qu'ils attendent le signal de la retraite. Cette retraite est due le plus souvent à des circonstances externes et à l'impuissance de gouverner. Cependant le ministère de Martignac a été l'objet d'une véritable, sinon formelle, révocation.

L'incertitude de la majorité ne permet pas l'instauration du gouvernement de parti, qui seul, réussit à donner aux cabinets l'unité morale en même temps que l'unité politique; aussi les remaniements sont-ils fréquents et les mêmes personnages figurent-ils dans plusieurs ministères successifs.

Les ministres invoquent fréquemment l'appui du roi; ils se retranchent volontiers derrière la volonté du roi, sans comprendre que l'inviolabilité du monarque a pour contrepartie son irresponsabilité et que son action législative ne doit apparaître qu'au moment de la sanction.

Vu :

Le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. POINCARE

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Avant-propos</i>	1

PREMIÈRE PARTIE

La Constitution de 1875

CHAPITRE I. — De la solidarité dans la loi constitutionnelle :

1. L'article 6 de la Constitution.....	5
2. De la solidarité dans les différentes formes de la responsabilité ministérielle.....	7
3. De la responsabilité solidaire devant les Chambres.....	12
4. De la responsabilité solidaire devant le chef de l'Etat.....	15
5. De la responsabilité personnelle des ministres.....	18

CHAPITRE II. — De la solidarité ministérielle dans la pratique parlementaire :

1. Double caractère de la solidarité ministérielle.....	20
2. Des causes qui mettent en jeu la solidarité ministérielle..	22
3. Origine de la solidarité ministérielle.....	26
4. Fondement de la solidarité ministérielle	30
5. Intérêt de la solidarité ministérielle....	24

CHAPITRE III. — Des conditions de la solidarité interne :

1. L'unité.....	38
2. L'homogénéité.....	39
3. La Constitutionnalité.	41

CHAPITRE IV. — La dissolution de la solidarité interne :

1. Le personnel ministériel.....	42
2. L'instabilité gouvernementale.....	45
3. Politique générale et politique personnelle.....	47
4. Les remaniements ministériels.....	50

CHAPITRE V. — Ministères politiques et ministères techniques :	
1. Un projet de réforme constitutionnelle.....	52
2. Objections	55
3. La solidarité ministérielle et la personnalité du ministère .	57

DEUXIÈME PARTIE

La solidarité ministérielle sous la Restauration

CHAPITRE I. — Premier Ministère Talleyrand.....	61
CHAPITRE II. — Deuxième ministère Talleyrand.....	74
CHAPITRE III. — Premier ministère Richelieu.....	80
CHAPITRE IV. — Ministère Dessoles.....	99
CHAPITRE V. — Ministère Decazes.....	109
CHAPITRE VI. — Deuxième ministère Richelieu.....	111
CHAPITRE VII. — Ministère de Villèle.....	123
CHAPITRE VIII. — Ministère Martignac.....	145
CHAPITRE IX. — Ministère Polignac.....	153
<i>Conclusion.....</i>	<i>159</i>

Imprimerie H. RICHARD, 3, rue Milton, Paris
